

HÖRÐUR EINARSSON

Seljugerði 9 - 108 Reykjavík
Sími 568 4969
Netfang: hordur@rocketmail.com

Reykjavík, 20. nóvember 2014

Alþingi, atvinnuveganefnd
Tölvupóstur: nefndasvid@althingi.is

Efni: Athugasemdir við tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína, þingskjal 392, 321. mál 2014-2015

1. Mál þetta er lagt fram í tengslum við frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum (kerfisáætlun), þingskjal 372, 305. mál 2014-2015. Verður að lesa athugasemdir þessar í samhengi við athugasemdir við síðarnefnda málið. Í reynd er um eitt mál að ræða.

2. Eins og mál þetta er lagt fyrir í ofangreindri ályktunartillögu, verður ekki betur séð en ráðuneytið telji skorta valdheimildir, sem „réttlæta að ekki sé eingöngu horft á fjárhagslega hagkvæmasta kostinn við val á útfærslum framkvæmda í [raforku]flutningskerfinu.“ (Bls. 6-7). Mál þetta er sprottið af því, að á undanförunum árum hafa komið fram sterkar óskir í þjóðfélaginu, meðal annars innan Alþingis, að hlutur jarðstrengja í meginflutningskerfi raforku verði aukinn verulega frá því sem nú er. Landsnet og álverin streitast gegn þessum óskum og hafa nú leitað ásjár iðnaðarráðherra/ríkisstjórnar og Alþingis til þess að stöðva framgang jarðstrengjakrafnanna, sem tengjast umhverfvernd við lagningu raflína í landinu.

3. Ríkisfyrirtækið Landsnet, sem samkvæmt 8. gr. raforkulaga nr. 65/2003 hefur sérleyfi til þess að annast flutning raforku og kerfisstjórnun, er höfundur þess álits, að því sé ekki heimilt að lögum að nota jarðstrengi í meginflutningskerfinu. Um langan tíma hefur sérleyfishafinn hafnað því, að annar möguleiki komi til greina við lagningu raflína í meginflutningskerfi raforku hér á landi en loftlínur með tilheyrandi línumöstrum og línuvegum. Skiptir engu máli, þó til dæmis bæði lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006 kveði á um mat *valkosta* við framkvæmdir¹ og áætlanir.² Okkur ber samkvæmt raforkulögum að velja fjárhagslega hagkvæmasta kostinn, lögin meina okkur annað, segja fyrirvarsmenn Landsnets.

4. Þannig segja til dæmis stjórnarformaður og forstjóri Landsnets í sameiginlegri hugleiðingu sinni í ársskýrslu Landsnets 2013 (bls. 7)³:

¹ Sjá 8. gr. laga nr. 106/2000: „Í tillögu framkvæmdaraðila skal lýsa framkvæmdinni, framkvæmdasvæði og öðrum möguleikum sem til greina koma ...“

² Sjá f.-lið 2. mgr. 6. gr. laga nr. 105/2006, þar sem fjallað er um efni umhverfisskýrslu: „...lýsing og mat á líklegum verulegum umhverfisáhrifum af framkvæmd áætlunarinnar og raunhæfra valkosta við áætlunina, ...“

³ http://landsnet.is/library/Skrar/Landsnet/Upplysingatorg/Skyrslur/arsskyrslur/arsskyrsla_ landsnets_2013_lowres.pdf

„... Landsnet er ekki andsnúið jarðstrengjum, heldur byggist afstaða fyrirtækisins á ákvæðum raforkulaganna um að hagkvæmasta leið skuli ávallt farin. Því kallar Landsnet, rétt eins og aðrir hagsmunaaðilar, eftir stefnumótun stjórnvalda í þessu mikilvæga máli svo horfa megi til framtíðar í uppbyggingu flutningskerfisins.“

5. Á sömu lund voru svör forstjóra Landsnets nýlega við hugmyndum Eyfirðinga um lagningu jarðstrengs, en ekki loftlínu, um Eyjafjörð:

„Hann [forstjóri Landsnets] segir að Landsneti beri að byggja upp flutningskerfi á sem hagkvæmastan hátt á grundvelli raforkulaga. Því hafi verið kallað eftir stefnumótun til frambúðar í jarðstrengjamálum. Von sé á þingsályktunartillögu frá ráðherra í haust og á grundvelli þess verði mál endurskoðuð.“

(Vefur RÚV 8. ágúst 2014: <http://ruv.is/frett/landsnet-utilokar-ekki-jardstreng>).

6. Núverandi iðnaðarráðherra hefur eftir að hún tók við starfi sínu túlkað lagastöðuna með sama hætti og Landsnet gerir, til dæmis í þingræðu við umræðu um raflínur í jörðu hinn 14. janúar 2014:

„Í þessu sambandi [kerfisáætlun Landsnets] er mikilvægt að flutningsfyrirtækið Landsnet fái skýra leiðsögn frá löggjafanum þannig að fyrirtækið geti tekið tillit til annarra sjónarmiða en fjárhagslega hagkvæmasta kostsins þegar það tekur ákvarðanir um framkvæmdir í flutningskerfinu. Með þeim hætti getur ákveðin framkvæmd t.d. verið samblanda af loftlínu og jarðstreng ef það er talið þjóðhagslega hagkvæmt og skynsamlegast út frá margvíslegum ólíkum hagsmunum.“⁴

7. Hvorki fyrirvarsmenn Landsnets né iðnaðarráðherrann vitna mikið beint til lagaákvæða, þegar þessir aðilar lýsa hinni þröngu stöðu, sem Landsnet á að vera í vegna kröfu raforkulaga um, að fyrirtækið *velji ávallt hagkvæmasta kostinn* í framkvæmdum sínum. Þó nefna fyrirvarsmenn Landsnets stundum 1. mgr. 9. gr. raforkulaga sem það lagaákvæði, er setji þeim umræddar skorður. Það er því tímabært að líta á það lagaákvæði:

„Flutningsfyrirtækið skal byggja flutningskerfið upp á *hagkvæman hátt* að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku.“ (Leturbreyting mín).

8. Þarna er það sagt berum orðum, sem sjálfsagt er, að flutningskerfið ber að byggja upp á *hagkvæman hátt*. Þetta er sama krafa og gerð er á hendur öllum öðrum almannaþjónustufyrirtækjum, að þau séu rekin á hagkvæman hátt, menn vandi sig. Í hinu tilvitnaða ákvæði 1. mgr. 9. gr. raforkulaga stendur hvorki *hagkvæmasta hátt* né *fjárhagslega hagkvæmasta hátt*. Þessi orðalagsmunur hefur mikla þýðingu í þessu sambandi, ekki sízt, þegar það er haft í huga, að í markmiðsgrein raforkulaga (1. gr.) er bæði kveðið á um það, að markmið laganna sé að stuðla að *þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi* og að taka beri *tillit til umhverfissjónarmiða*.

⁴<http://www.althingi.is/altext/raeda/143/rad20140114T165719.html?leito=jar%F0strengir%0jar%F0streng%0jar%F0strengdi%0jar%F0strengdir%0jar%F0strengdir%F0u%0jar%F0strengdist%0jar%F0strengdu%0jar%F0strengdum%0jar%F0strengdumst%0jar%F0strengdust%0jar%F0strengdu%F0%0jar%F0strengi%0jar%F0strengina%0jar%F0strenginn%0jar%F0strengir%0jar%F0strengirmir%0jar%F0strengir%F0u%0jar%F0strengist%0jar%F0strengi%F0%0jar%F0strengja%0jar%F0strengjanna%0jar%F0strengjast%0jar%F0strengjum%0jar%F0strengjumst%0jar%F0strengjunum%0jar%F0strengnum%0jar%F0strengs%0jar%F0strengsins%0jar%F0strengst%0jar%F0strengstu%0jar%F0strengur%0jar%F0stren gurinn%0jar%F0streng%F0ist%0jar%F0streng%F0umst#word1>

9. Ennfremur ber að hafa það í huga, að flutningsfyrirtækið er *þjónustufyrirtæki í almannabágu* á sviði raforkumála, og er *umhverfisvernd* ein af meginskyldum slíkra fyrirtækja, sbr. 1. gr. raforkulaga og 2. mgr. 3. gr. tilskipunar 2003/54/EB (annarrar raforkutilskipunarinnar, sem raforkulögin eiga að byggja á).

10. Það á því enginn að velkjast í vafa um það, að við uppbyggingu flutningskerfis raforku á Íslandi er **samkvæmt gildandi lögum fullheimilt að taka tillit til fleiri atriða en þess, hvaða kostur kann að vera ódýrastur í hverju tilviki.**

11. Í skilyrðinu um *þjóðhagslega hagkvæmt raforkukerfi* felst til dæmis að taka ber tillit til og meta fleiri atriði en afkomu Landsnets og annarra raforkufyrirtækja, það ber að taka tillit til alls hagkerfisins, allra greina þjóðlífsins, heildarinnar.

12. Í skilyrðinu um **umhverfisvernd** felst að sjálfsögðu, að ekki er ætíð unnt að velja fjárhagslega hagkvæmasta kostinn, því að ráðstafanir til umhverfisverndar geta kostað fjármuni – og mega kosta fjármuni.

13. Skýring fyrirsvarsmanna Landsnets og iðnaðarráðherra á þeim skorðum, sem raforkulög setji Landsneti til þess að huga að umhverfisvænum lausnum við raflínulagnir, þ. á m. eftir atvikum jarðstrengslausnum, á sér því ***enga stöð***, hvorki í eðlilegri skýringu á raforkulögunum sem heild né í 1. mgr. 9. gr. raforkulaga einni og sér. ***Landsnet hefur í núgildandi raforkulögum og umhverfislöggjöf allar heimildir, sem það þarf til þess að velja umhverfisvænar lausnir við framkvæmd verka sinna.***

14. Í *núgildandi raforkulögum* eru engin ákvæði, sem meina Landsneti að taka fullt tillit til *umhverfisins* við val á raflínulögnum. Þvert á móti er það svo, að núgildandi lög leggja Landsneti þá ***skyldu*** á herðar að ***taka tillit til umhverfissjónarmiða***, sbr. 4. tölul. 1. gr. raforkulaga nr. 65/2003 og 2. mgr. 3. gr. tilskipunar 2003/54/EB og 26. tölulið aðfararorða tilskipunarinnar, sem og lokaákvæði 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins: „*Kröfur um umhverfisvernd skulu vera þáttur í stefnu samningsaðila á öðrum sviðum [en í málaflokknum umhverfisvernd].*“ (Leturbreyting mín).

15. Sú þingsályktunartillaga, sem hér eru til umfjöllunar, er lögð fram undir því *yfirskini*, að nauðsynlegt sé að veita Landsneti heimildir til þess að velja aðra kosti en þann fjárhagslega hagkvæmasta. Það skal sagt hreint út: hér er um ***vísvitandi blekkingu*** að ræða. Það er verið að blekkja almenning og blekkja Alþingi til lagasetningar og þingsályktunar á röngum forsendum. Efni þingsályktunartillögunnar (og tengds raforkulagafrumvarps) gengur út á, að ***takmarka/afnema núgildandi heimildir og skyldur*** Landsnets til þess að taka tillit til umhverfissjónarmiða, þ. á m. eftir atvikum til lagningar jarðstrengja á hærri spennustigum.⁵ Landsnet býr ekki við neinar slíkar lagatakmarkanir í dag, en vill fá þær, eins og fram hefur komið, til þess að geta haldið óbreyttri stefnu sinni í lagningu háspennulína í lofti með tilheyrandi loflínumöstrum og línuvegum.

16. Iðnaðarráðherrann vill hjálpa Landsneti og álverunum (kannski sérstaklega einu draumaálveri) í viðureigninni við umhverfið og almenning. Svo vill þó til, að iðnaðarráðherranum ber við undirbúning lagafrumvarpa meðal annars að gera sanna og rétta

⁵ Sjá sérstaklega ákvæði, sem á að verða 5. mgr. 9. gr. a. samkvæmt raforkulagafrumvarpi um nýja stefnu stjórnvalda í raflinumálum og kaflann „Viðmið varðandi lagningu raflína“ í þeirri þingsályktunartillögu, sem hér er fjallað um. Þau ákvæði, sem á annað borð skipta máli, snúa að því að svipta Landsnet möguleikum til þess að leggja raflínur í jörðu samkvæmt málefnalegu mati á aðstæðum hverju sinni með tilliti til umhverfissjónarmiða.

grein fyrir því, hvaða þýðingu það hefur að *aðhafast ekkert*, sbr. ákvæði um vandaða lagasetningu í starfsreglum ríkisstjórnarinnar. Hefur iðnaðarráðherra gert það? Hvað gerist, ef sú lagabreyting og þingsályktunartillaga, sem ráðherra hefur lagt fram, ná ekki fram að ganga? Verður Landsneti þá óheimilt að velja aðrar leiðir en fjárhagslega hagkvæmasta kostinn? Hvaða lagafyrirmæli segja það? Ætli það finnist bara nokkur slík ákvæði í íslenskum lögum?

17. Ráðherra ber ekki einungis að hlíta fyrirmælum starfsreglna ríkisstjórnarinnar. Ráðherra ber líka að fara að reglum um vandaða stjórnsýsluhætti. Og síðast en ekki síst – ráðherra hefur sannleiksskyldu, sem mikið skortir á, að gætt hafi verið við undirbúning þessa máls og raforkulagafrumvarpsins. Alþingi hefur líka skyldur í þessu máli. Alþingi ber að hafa eftirlit með ráðherra og láta hann ekki komast upp með að koma í gegn breytingum á lögum og reglum í þjóðfélaginu – á fölskum og annarlegum forsendum.

18. Hér eru **kaflasskil** í athugasemdum þessum. Skal nú vikið að hinum svokölluðu *viðmiðum*, sem ríkisstjórnin hyggst fá Alþingi til þess að setja um lagningu raflína í íslenskri náttúru. Það, sem þar skiptir máli eru viðmiðin að því er varðar *meginflutningskerfi Landsnets*, aðrar raflínur eru yfirleitt lagðar sem jarðstrengir í framkvæmdinni – án ágreinings. Sá kafli þingsályktunartillögunnar, sem að þessu efni lýtur, er svohljóðandi:

„1.3 Meginflutningskerfi raforku

Í meginflutningskerfi raforku skal 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 eftirfarandi viðmiða sem réttlæta þá að dýrari kostur sé valinn:

1. Ef línuleið er innan skilgreinds þéttbýlis, sbr. skilgreiningu á þéttbýli í 2. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010.
2. Ef línuleið er innan friðlands sem verndað er sökum sérstaks landslags, sbr. 53. gr. laga nr. 44/1999, um náttúruvernd.
3. Ef línuleið er við flugvöll þar sem sýnt er að loftlína geti haft áhrif á flugöryggi.
4. Ef línuleið er innan þjóðgarðs.
5. Ef línuleið er innan friðlands sem verndað er af öðrum sökum en sérstaks landslags, sbr. 53. gr. laga nr. 44/1999, um náttúruvernd.

Í framangreindum tilvikum skal meta hve langan jarðstreng er tæknilega mögulegt að vera með á viðkomandi stað í meginflutningskerfinu, kostnað og hvaða áhrif útfærslan hefur á afhendingaröryggi og gæði raforku. Ef í framangreindum tilvikum kostnaður við að leggja jarðstreng er ekki meiri en 1,5 sinnum kostnaður við loftlínu á viðkomandi kafla skal miða við að leggja jarðstreng, nema ef ekki er talið tæknilega mögulegt að leggja jarðstreng eða ef loftlína er í umhverfismati talin betri kostur á grundvelli umhverfissjónarmiða. Við samanburð á kostnaði skal miða við núvirtan stofnkostnað og rekstrarkostnað yfir líftíma mannvirkisins. Reglan um hámarkskostnaðarmun gildir þó ekki þegar um er að ræða skilgreint þéttbýli eða friðland sem verndað er sökum sérstaks landslags eða að teknu tilliti til flugöryggis, sbr. 1.-3. tölul.

Taka skal mið af afhendingaröryggi raforku og kostnað við að tryggja það.“

19. Í framangreindu ákvæði er sett sú regla, að meginflutningskerfi raforku skuli byggt upp sem **loftlínur**. Jarðstrengir verða aðeins lagðir í undantekningartilvikum samkvæmt skýrt tilgreindum *viðmiðum í fimm flokkum – þó með þeim þröskuldi, að kostnaður við lagningu jarðstrengs sé ekki meiri en 1,5 sinnum kostnaður við loftlínu*. Hér er verið að búa til reglu, sem Landsnet getur borið fyrir sig, þegar að umhverfismati kemur, geti sagt: við getum ekki umhverfismetid jarðstreng hér, við höfum ekki heimild til þess frá Alþingi. Það er verið að

búa þannig um hnútana, að jarðstrengur geti ekki einu sinni komið til umhverfismats, Landsnet megi hvort sem er ekki leggja slíkan streng (nema í sárafaum undantekningartilvikum). Í reynd er þannig verið að leitast við að koma Landsneti undan skyldu til þess að taka jarðstrengi til skoðunar við mat á umhverfisáhrifum raflínuframkvæmda í meginflutningskerfi raforku.

20. Fyrir utan þá ótrúlegu skammsýni og óvirðingu við íslenska náttúru, sem lýsir sér í framangreinri reglusetningu er óhætt að fullyrða, að reglusetning af þessu tagi mundi skapa sífelldan ófrið í landinu um hvers konar framkvæmdir í meginflutningskerfinu. Landsneti, álverunum og ríkisstjórn er sama um það. Hafa vanizt því, að þessir aðilar geti valtað yfir allt og alla í krafti aðstöðu og yfirburðafjárhagsgetu sinnar og stríðspreytu almennings, sem smám saman muni ágerast. En málið verður ekki alveg svo einfalt fyrir þá, sem telja sig munu hafa allt í hendi sér. Lögætisreglur verða þar fyrirstaða.


21. Það getur ekki talizt annað en kaldhæðnislegt, að á yfirstandandi þingi leggur ríkisstjórnin fram frumvarp um *afnám ýmiss konar viðmiða og þröskulda í umhverfismálum*, sem ríkisstjórnin neyðist til þess að flytja vegna þess að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gert íslensk stjórnvöld afturreka með viðmið og þröskulda, sem standast ekki umhverfisverndarsjónarmið – eins og reyndin mun sjálfsagt verða, ef offararnir ná í gegnum þingið þeim viðmiðum, sem hér eru til umræðu. Stjórnvöld hafa ekki sjálfðæmi í því, hvaða viðmið og þröskulda þau setja í umhverfismálum.

22. Allar framkvæmdir sem geta haft í för með sér veruleg áhrif á umhverfið, m.a. vegna eðlis þeirra, umfangs eða staðsetningar, eru háðar kröfum um leyfi til framkvæmda og **mati á umhverfisáhrifum þeirra**. Þetta eru einfaldlega lögin, íslensk og samevrópsk. Hvers konar viðmið og þröskuldar verða að standast þetta próf, eins og skilmerkilega er rakið á þingskjali 53, 53. máli 2014-2015, einkum í kaflanum um dóma Evrópudómstólsins (bls. 13-15 í þskj. 53). Ætli íslensk stjórnvöld ættu að sjá sóma sinn í því að ljúka við bæta fyrir fyrri brot sín áður en efnt verður til nýrra brota af sama toga? Full ástæða er til þess að hvetja alþingismenn til varkárni í þessu máli. Það er ekki alveg víst, að dómstólar muni fallast á, að áframhaldandi loftlínu- og mastravæðing íslenzkrar náttúru sé bezta umhverfisverndin.

23. Að öðru leyti vísar undirritaður til athugasemda dags. 20. nóvember 2014 við drög að frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum nr 65/2003, með síðari breytingum, og óskast þær athugasemdir teknar sem hluti af athugasemdum við þetta mál eftir því sem við á.

24. Undirritaður leyfir sér að beina því til háttvirts Alþingis, að umrædd þingsályktunartillaga verði felld.

Virðingarfyllst,


Hörður Einarsson