

HÖRÐUR EINARSSON

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

Reykjavík, 20. nóvember 2014

Alþingi, atvinnuveganefnd
nefnasvid@althingi.is

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum (kerfisáætlun), 305. mál 2014-2015, þingskjal 372

1. Ég undirritaður hefi einnig sent háttvirtri atvinnuveganefnd Alþingis athugasemdir við tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína, þingskjal 392, 321. mál 2014-2015, en sú tillaga er samofin frumvarpi þessu. Óskast báðar athugasemdirnar hafðar til hliðsjónar við meðferð beggja þessara þingmála.

Evrópsk löggjöf um umhverfismál

2. Raforkulögin, eins og umhverfislöggjöfin, eru að verulegu leyti afrakstur undirbúningsstarfs á evrópskum vettvangi að löggjöf á þessu sviði, og er grundvöllur þeirra tilskipanir um þessi málefni á sviði EES-réttar. Hvert aðildarríki innan EES hefur nokkurt svigrúm til sérákvæða og sérútfærslna innan ramma tilskipananna, en allt þó að því virtu, að ekki sé gengið á svig við grundvallaratriði tilskipananna og grundvallarreglur EES-réttar. Í því tilviki, sem hér um ræðir, undirbúning meiriháttar framkvæmda á sviði raforkumála/umhverfismála, þarf einnig að huga að ákvæðum Árósasamnings um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum.

3. Áður en vikið er að einstökum atriðum í frumvarpinu þykir undirrituðum því rétt að víkja að nokkrum grundvallaratriðum í þeim EES-rétti, sem hér eiga við.

Ákvæði EES-samningsins

Fyrst þykir rétt að víkja að 73. gr. EES-samningsins, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993, sem er svohljóðandi:

„73. gr. 1. Aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála skulu byggjast á eftirtöldum markmiðum:

- a. að varðveita, vernda og bæta umhverfið;
- b. að stuðla að því að vernda heilsu manna;
- c. að tryggja að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi.

2. Aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála skulu grundvallaðar á þeim meginreglum að girt skuli fyrir umhverfisspjöll, áhersla sé lögð á úrbætur þar sem tjón á upphaf sitt og bótaskylda sé lögð á þann sem mengun veldur. Kröfur um umhverfisvernd skulu vera þáttur í stefnu samningsaðila á öðrum sviðum.“

4. Sérstök ástæða er hér til þess að leggja ríka áherzlu á síðasta málslið ákvæðisins: *Kröfur um umhverfisvernd skulu vera þáttur í stefnu samningsaðila á öðrum sviðum*. (Leturbreyting mín, eins og aðrar leturbreytingar í bréfi þessu, nema annað sé tekið fram). Þetta þýðir til dæmis, að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu ber ekki síður að halda vöku sinni á sviði umhverfismála heldur en umhverfisráðuneytinu. Umhverfismálin eru ekki bara málefni eins ráðuneytis eða einnar stofnunar (Skipulagsstofnunar í sambandi við mat á umhverfisáhrifum, eins og oft er haldið fram vegna vanþekkingar á eðli umhverfismála). Hið tilvitnaða ákvæði EES-samningsins er í samræmi við yfirlýsingu aðildarríkja Árósasamningsins, að þær „viðurkenna mikilvægi þess að *fella umhverfissjónarmið að fullu inn í ákvarðanatöku stjórnvalda ...*“.¹ Þetta á ekki sízt við um raforkumál.

Umhverfisvernd tilgangur umhverfismats

5. Þar sem kerfisáætlun Landsnets mun sæta umhverfismati samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana nr. 105/2006, sem sett eru samkvæmt tilskipun 2001/42/EB, er vert að minna á að *markmiðið* með þeirri löggjöf er „að *veita víðtæka umhverfisvernd* og stuðla að því að umhverfissjónarmið séu felld inn í undirbúning og samþykkt á skipulags- og framkvæmdaáætlunum ...“ (upphaf 1. gr. tilskipunarinnar).

„Þegar skipulags- og framkvæmdaáætlanir eru hluti af *stigskiptri áætlun* skulu aðildarríkin, í því skyni að komast hjá endurtekingu á umhverfismati, taka tillit til þess að umhverfismatið mun fara fram, í samræmi við þessa tilskipun, á *mismunandi stigum* í stigskipu áætluninni. ...“ (upphaf 3. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar um almennar skyldur).

6. „Þar sem umhverfismat er krafist, skv. 1. mgr. 3. gr., [eins og yrði í því tilviki, sem hér um ræðir] skal semja *umhverfisskýrslu* þar sem sett er fram skilgreining, lýsing og mat á verulegum áhrifum sem líklegt er að umhverfið verði fyrir við framkvæmd skipulags- eða framkvæmdaáætlunarinnar, ásamt **eðlilegum valkostum** [e. reasonable alternatives] þar sem tekið er tillit til markmiða og landfræðilegs umfangs skipulags- eða framkvæmdaáætlunarinnar. ...“ (Upphafsákvæði 1. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar um umhverfisskýrslu).

Réttur almennings til raunhæfs möguleika til áhrifa snemma í ferlinu

7. Í 6. gr. tilskipunarinnar eru fyrir mæli um *samráð* við yfirvöld, sem sérstaklega skulu tilnefnd til samráðs, og svo við almenning, þ.m.t. almenning, sem málið varðar sérstaklega, og hlutaðeigandi samtök. Í 2. mgr. 6. gr. eru grundvallarákvæðin um *þátttökurétt* hinna tilnefndu yfirvalda og almennings í ferlinu, en þessum aðilum „skal gefinn *raunhæfur möguleiki snemma í ferlinu* og *innan viðeigandi tímaramma* til að *gera athugasemdir* við drög[um] að skipulags- eða framkvæmdaáætluninni og meðfylgjandi umhverfisskýrslu áður en áætlunin er samþykkt eða lögð fram til löggjafar meðferðar.“ Og þátttökuréttur hinna sérfróðu yfirvalda og almennings er ekki einungis til málamynda og án áhrifa, því að samkvæmt 8. gr. tilskipunarinnar *skal taka tillit til* [e. shall be taken into account] meðal annars umhverfisskýrslunnar, athugasemda yfirvalda og almennings, við undirbúning á skipulags- eða framkvæmdaáætlun og *áður en áætlunin er samþykkt* eða lögð fram til löggjafar meðferðar.

8. Í tilskipuninni um umhverfismat áætlana er svo sérstakt ákvæði um það, að umhverfismat samkvæmt henni skuli sett fram með fyrirvara um kröfur samkvæmt tilskipuninni um umhverfismat framkvæmda, nú tilskipun 2011/92/EB, og aðrar kröfur EES-réttar (11. gr.).

¹ Sjá formála Árósasamningsins, sem einnig er bindandi samningsákvæði.

9. Þá er hér rétt að benda á ákvæði annarrar *raforkutilskipunarinnar 2003/54/EB*, sem er hluti af EES-samningnum. Þar er ríkjunum heimilað að skylda fyrirtæki, sem starfa á sviði raforku að sinna opinberri þjónustu, í þágu almennra efnahagslegra hagsmuna, sem getur varðað öryggi, þ.m.t. afhendingaröryggi, reglufesta, gæði og verð afhendingar og umhverfisvernd (2. málsg. 3. gr. og 26. liður aðfararorða). Þetta hefur íslenska ríkið gert með því að taka þessi fyrirmæli óbreytt upp í markmiðsgrein 1. gr. raforkulaga nr. 65/2003. *Umhverfisvernd* er því *ein af skyldum Landsnets* sem opinbers þjónustuaðila á sviði raforku.

Ríkið í ríkinu

10. Þá að frumvarpi ráðherra. Ekki verður sagt, að þau bergmáli þær skyldur, sem samkvæmt framangreindu hvíla á Landsneti sem opinberum þjónustuaðila og sérleyfishafa. *Ríki í ríkinu*, er það, sem kemur í hugann eftir lestur frumvarpsins. Möguleika almennings til afskipta af starfsemi flutningskerfis raforku á að þurrka út eftir því sem frekast verður við komið. Sveitarstjórnir verða að lúta vilja Landsnets í skipulagsmálum, kerfisáætlun þess æðsta vald í skipulagsmálum. Ekki þarf lengur leyfi eins eða neins til þess að reisa og reka flutningsvirki raforku, það á að nægja, að Landsnet setji framkvæmd inn á framkvæmdaáætlun sína, tilkynni Orkustofnun um nýtt flutningsvirki og Orkustofnun samþykki áætlunina, þá er sjálfkrafa komið leyfi fyrir framkvæmdinni. Landsnet á eiginlega að fá sjálfsafgreiðslu á leyfisveitingum.

Réttindaskrá Landsnets

11. Svo er svo látið, að með þessum fyrirmælum sé verið að lögfesta ákvæði 22. gr. þriðju raforkutilskipunarinnar 2009/72/EC, sem hefur ekki einu sinni verið tekin upp í EES-samninginn. Ekkert er fjær sanni.

- 22. grein þriðju raforkutilskipunarinnar er engin *réttindaskrá* (magna charta) fyrir kerfisstjórnendum raforkuflutningsvirkja, eins og hér er stefnt að.
- 22. greinin veitir kerfisstjórnendum eins og Landsneti *ekki alræðisvald* um málefni sín.
- 22. grein tilskipunarinnar leggur fyrst og fremst *skyldur* á kerfisstjórnandann og mælir fyrir um sterkt eftirlit með honum og viðbrögð við því, að hann standi sig ekki.
- 22. greinin kveður ekki á um ofurvald kerfisstjórnanda í skipulagsmálum.
- Greinin mælir ekki fyrir um sjálfsafgreiðslu við leyfisveitingar.
- Þar er ekki kveðið á um það, að eftirlitsaðilinn eigi ekki að skipta sér af umhverfisvernd.
- Þar er heldur ekki reiknað með því, að eftirlitsaðilinn hafi í reynd enga möguleika á að sinna sjálfstæðu eftirliti sínu, eins og hér, þar sem eftirlitsstofnunin er höfð undir hæl ráðuneytisins, sbr. 1. gr. laga um Orkustofnun nr. 87/2003. Hjá Orkustofnun er eftirlitshlutverkið hornreka, sbr. um öll önnur hlutverk hennar 2. gr. sömu laga.
- Loks er í 22. greininni gengið út frá því, eins og í öðrum ákvæðum tilskipunarinnar, að kerfisstjórnandinn liggja ekki í einni sæng með virkjunaraðilum, eins og hér tíðkast enn, (gert ráð fyrir “effective unbundling“, “legal and functional unbundling“, sjá t.d. 9. og 10. lið aðfararorða tilskipunarinnar).

Ósjálfstæðar eftirlitsstofnanir

12. Einhver kann að malda í móinn og telja það sé nú ofmælt, að í frumvarpinu felist sú ætlun að fá Landsneti alræðisvald í málefnum sínum, allt eigi að vera undir eftirliti Orkustofnunar. Rétt er, að mælt er fyrir um eftirlit Orkustofnunar. En hversu virkt og sjálfstætt er það eftirlit? Í þriðju raforkutilskipuninni (33. lið aðfararorða) er að því vikið, að í annarri raforkutilskipuninni, þeirri, sem Ísland starfar eftir, hafi verið sett inn krafa um, að komið yrði

á fót eftirlitsaðilum, sem hefðu sérstakar valdheimildir. Hins vegar hafi reynslan sýnt, að virkni regluverksins sé oft og tíðum takmörkuð vegna skorts á sjálfstæði eftirlitsaðila gagnvart ríkisstjórn og ónógra valdheimilda og hlífisemi. Hvort þessi lýsing á við eftirlitsaðilann hér á landi, sem lýtur yfirstjórn pólitískis ráðherra, skal hér ekki fullyrt, en alla vega er úttekt, sem iðnaðarráðuneytið lét fyrir stuttu gera á Orkustofnun fróðleg lesning í þessu sambandi (*Appraisal of the Icelandic Electricity Market and Regulation*. Conducted by the Norwegian Water Resources and Energy Directorate, 1 July 2011). Þeir, sem óska að ræða frekar um sjálfstæði Orkustofnunar og það aðhald, sem hún veitir raforkufyrirtækjunum, geta sótt sér fróðleik í þessa skýrslu, hún á að vera fánleg í iðnaðarráðuneytinu.

Réttur almennings til aðkomu að umhverfisvernd á öllum stigum máls – ekki bara einu sinni

13. Er þá að því komið að fjalla nokkuð um einstök ákvæði í frumvarpinu. Er hér fyrst að benda á, að það er allsendis ófullnægjandi, að Landsnet þurfi ekki að tilkynna um ný flutningsvirki fyrr en „áður en þau eru tekin í notkun“², sem örugglega yrði skilið þannig, að flutningsvirkið mætti vera fullbyggt, þegar tilkynnt væri um það. Mat á umhverfisáhrifum er sjálfstætt mál og kemur til á miklu fyrra stigi, og um það gilda þau fyrirmæli 2. mgr. 6. gr. tilskipunar um skipulagsmat áætlana, að yfirvöldum og almenningi skal gefinn raunhæfur möguleiki snemma í ferlinu og innan viðeigandi tímaramma til að gera athugasemdir við drög að framkvæmdaáætluninni og umhverfisskýrslu áður en áætlunin er samþykkt. Þó að mati á umhverfisáhrifum ljúki, á ekkert þar með að vera lokið möguleikum almennings til afskipta af umhverfisáhrifum einstakra framkvæmda. Réttur almennings til þátttöku í umhverfismálum nær miklu lengra en til umhverfismats. Honum lýkur ekkert fyrr en sú röskun á umhverfi, sem um er að ræða, hefur átt sér stað, og lýkur ekki endilega þá alveg, því að eftirmál geta orðið af ólögmatrí röskun á umhverfi. Réttur almennings til þátttöku í umhverfismálum varðandi einstök verkefni eða framkvæmdir skiptist á mörg stig: Fyrsta stigið er venjulega mat á umhverfisáhrifum. Annað stig er svo, þegar kemur að ákvörðun um framkvæmd, enn á almenningur rétt og skyldu til þátttöku á grundvelli umhverfisverndar. Þriðja stig kann svo til dæmis að vera, ef til þess kemur, að menn vilja framkvæma eignarnám í þágu einherrar framkvæmdar, enn á almenningur, sem málið varðar, rétt til þátttöku á grundvelli umhverfissjónarmiða auk annarra sjónarmiða, sem sá hluti almennings kann að hafa í málinu. Og stigskiptingin getur verið enn meiri, allt eftir eðli verkefnis. Í Árósasamningnum er á því byggt, að almenningur eigi aðkomu að málum í mörgum áföngum, en þar segir t.d. í 3. mgr. 6. gr.: „Í þeim framgangsmáta er lýtur að þátttöku almennings skal gera ráð fyrir eðlilegum tímamörkum fyrir mismunandi áfanga þannig að nægilegur tími gefist til að upplýsa almenning skv. 2. mgr. hér að framan og til að almenningur geti undirbúið sig og verið virkur þátttakandi í umhverfisáskvarðanatöku.“

14. Hvernig er hugsað fyrir því í frumvarpinu, að almenningur eigi aðkomu að tilkynningu Landsnets til Orkustofnunar um nýtt flutningsvirki, geti brugðizt við slíkri tilkynningu? Það er auðvitað ekkert hugsað fyrir því, sá möguleiki er ekki inni í myndinni. Þegar þarna er komið, á almenningur að vera þagnaður. Sviptur andmælaréttinum, sem nú fylgir leyfisveitingum Orkustofnunar. Ímynda menn sér, að þetta geti gengið? Að yfirlýsing frá Landsneti dugi til þess, að almenningur bregðist skyldu³ sinni til þess „að vernda og bæta umhverfið“? Aðferðafræði frumvarpsins – að kippa alveg út leyfisveitingarferli – fær ugglaust ekki staðizt. Í báðum umhverfismatstilskipununum er á því byggt, að leyfi þurfi fyrir hvers konar framkvæmdum, sem hafa umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. til dæmis 11. lið aðfararorða tilskipunar 2001/42/EB og 2. gr., a-lið 1. mgr. 5. gr., a-lið 2. mgr. 6. gr. og 1. mgr. 9. gr.

² Ákvæðið á að koma í 9. gr. b. raforkulaga, sbr. 1. gr. frumvarpsins.

³ Sjá formála Árósasamningsins, sbr. fyrstu neðanmálgrein.

tilskipunar 2011/92/EB. Tilraun ráðuneytisins og Landsnets til þess að fara í kringum eðlilegt leyfisveitingarferli hlýtur því að verða kveðin niður.

Umhverfisvernd er skylduverkefni Orkustofnunar og ráðherra – ekki bara Skipulagsstofnunar

15. Skyldu yfirvalda til umhverfisverndar lýkur heldur ekki með umhverfismati, eins og helzt er að skilja á athugasemdunum við frumvarpið. Þar segir m.a. í lið 3.4., bls. 6: „...*Hins vegar verður það ekki hlutverk Orkustofnunar að taka afstöðu til umhverfisáhrifa framkvæmda eða setja skilyrði þar að lútandi, enda slíkt á hendi annarra stjórnvalda og mikilvægt að skýr fagleg skil séu á milli verkefna einstakra stofnana. ...*“ Hér gætir mikils misskilnings. Umhverfisvernd er skylduverkefni Orkustofnunar, eins og allra annarra stofnana þjóðfélagsins. Orkustofnun hefur eftirlit með raforkufyrirtækjum. Raforkufyrirtækjunum er gert með lögum að vernda umhverfið, sbr. 1. gr. raforkulaga nr. 65/2003 og áður tilvitnuð ákvæði 2. mgr. 3. gr. tilskipunar 2003/54/EB, umhverfisverndin er hluti af opinberu þjónustuhlutverki raforkufyrirtækjanna. Orkustofnun ber að hafa eftirlit með því að þau ræki það hlutverk af trúmennsku, þ. á m. umhverfisverndina. Af þessu leiðir, að þó að núverandi ákvæði 2. mgr. 9. gr. raforkulaga um heimild Orkustofnunar til þess að setja Landsneti skilyrði, er lúta að umhverfisvernd og landnýtingu, yrði fellt þar niður, þá stendur heimildin – og meira en það, Orkustofnun er *skyld* sem eftirlitsaðila að hafa eftirlit með því, að orkufyrirtækin gæti umhverfisverndar í starfsemi sinni. Það er ekkert bara á hendi annarra stjórnvalda að setja skilyrði um umhverfisvernd, eins og segir í athugasemdunum. Þar er sjálfsagt vísað til þess, að það sé Skipulagsstofnun, sem fylgist með mati á umhverfisáhrifum og geti a.m.k. að því er varðar umhverfismat framkvæmda sett viss skilyrði, en að lokum gefur hún aðeins út álit um málið, tekur ekki ákvörðun. Afskipti Skipulagsstofnunar af umhverfismati áætlana eru enn þá veikari, hún getur gert athugasemdir, eins og fleiri, hún á að fylgjast með umhverfismati áætlana, en hún tekur enga ákvörðun í málinu. Það er því, þegar kemur að leyfisveitingum, sem hinar raunverulegu ákvarðanir eru teknar um það, hvort tiltekin verkefni teljast vera ásættanleg fyrir umhverfið eða ekki. Og nú vill ráðuneytið í samráði við Landsnet taka leyfisveitingarferlið út að því er varðar flutningslínumannvirkin. Hver á þá að skera úr um það, hvort verkefni stenst umhverfisverndarkröfur eða ekki? Landsnet sjálf? Ekki verður betur séð en það sé ætlunin. Því miður er ekki heil brú í þessum tillögum eða skýringunum á þeim.

Allir valkostir fyrir almenning – ekki niðursuða

16. Í ákvæði, sem á að verða 9. gr. a. *Kerfisáætlun*, er ákvæði um tvískiptingu kerfisáætlunar í langtímaáætlun og framkvæmdaáætlun, eins og tíðkað hefur verið í framkvæmd og ekki er ágreiningur um. Þessi tvískipting er eitt af fáum atriðum í frumvarpinu, sem raunverulega á sér fyrirmynd í 22. gr. þriðju raforkutilskipunarinnar. En svo er í kaflanum um framkvæmdaáætlun svofellt ákvæði:

„Í framkvæmdaáætlun skal greining valkosta útskýrð og rökstuddur sá kostur sem valinn er.“

17. Hvað þýðir þetta? Þetta þýðir, að ekki á að leggja til valkosti um framkvæmd, heldur einn kost, ákveðinn af Landsneti. En „greining valkosta“, hvað þýðir það? Í framkvæmd hjá Landsneti þýðir þetta, að þeim kosti, sem valinn er (yfirleitt loftlínur með tilheyrandi möstrum) er hælt í hástert, sem eina skynsamlega kostinum, en öðrum möguleikum til framkvæmdarinnar er fundið allt til foráttu (yfirleitt jarðstrengjum). Ætli þetta fyrirmæli standist? Skoðum nokkrar réttarheimildir. Af því að þetta er framkvæmdaáætlun er rétt að byrja á tilskipuninni um umhverfismat framkvæmda, nú 2011/92/EB. 4. mgr. 6. gr. er svohljóðandi:

„Sá hluti almennings, sem málið varðar, skal fá snemma tækifæri til skilvirkrar þátttöku í ferlinu er varðar töku ákvarðana í umhverfismálum, sem um getur í 2. mgr. 2. gr. [mati á umhverfisáhrifum], og skal hann í því skyni eiga rétt á að leggja fram athugasemdir og álit meðan allir valkostir standa lögbæru yfirvaldi eða yfirvöldum til boða áður en ákvörðun um leyfisumsókn er tekin.“

18. Almennitur, sem málið varðar, sem oftast er ekki er allur almennitur, á rétt á því við umhverfismat að segja álit sitt á öllum valkostum, en ekki bara einum kosti, sem Landsnet hefur ákveðið.

19. Áður (bls. 2 að framan) var vikið að ákvæðum tilskipunarinnar um umhverfismat skipulags- og framkvæmdaáætlana 2001/42/EB. Þar kom fram fram, að í umhverfisskýrslu á meðal annars að greina frá öllum „eðlilegum valkostum“ (1. mgr. 5. gr.), ekki bara einum kosti, sem einn alvitur aðili hefur ákveðið.

20. Í ákvæðum Árósasamningsins um þátttöku almennings í ákvörðunum um framkvæmdir og áætlanir af því tagi, sem hér um ræðir (meiriháttar raforkuframkvæmdir) eru svofelld fyrir mæli í 4. mgr. 6. gr., sbr. 7. gr.:

„Sérhver samningsaðili [þ.e. sérhvert samningsríki] skal gera ráð fyrir þátttöku almennings snemma í ferlinu þegar allir kostir eru fyrir hendi og um virka þátttöku almennings getur verið að ræða.“

21. Eins og aðrar réttarheimildir, sem hér skipta máli og taka ber mið af í íslenskri löggjöf, gerir Árósasamningurinn ráð fyrir því, að almennitur fái til meðferðar *alla valkosti*. Þetta er nauðsynlegt til þess að hver einstaklingur, geti lagt sitt af mörkum, eins og honum ber skylda til, „bæði sem einstaklingi og í samvinnu við aðra, að vernda og bæta umhverfið til hagsbóta fyrir núverandi og komandi kynslóðir“.⁴

22. Niðurstaða undirritaðs er sú, að í framkvæmdaáætlun beri að lýsa öllum eðlilegum valkostum, sem rannsakaðir hafa verið. Hins vegar getur flutningsfyrirtækið auðvitað gefið til kynna, hvern kostanna það helzt kýs, þegar þarna er komið, og fært rök fyrir vali sínu, alveg sérstaklega með tilliti til umhverfisáhrifa hans.

23. Af því, sem hér hefur verið greint frá, verður ekki dregin önnur ályktun en sú, að það ákvæði frumvarpsins, sem hér hefur verið gagnrýnt, fái ekki staðizt, eins og það er úr garði gert, samkvæmt ákvæðum EES-samningsins einna og sér og eins og þau verða skýrð með hliðsjón af ákvæðum Árósasamningsins.

Útflutningur raforku

24. Ástæða er til þess að víkja hér að því ákvæði, sem á að verða í 3. mgr. 9. gr. a., þar sem fram kemur, að eitt atriðið, sem litið skuli til við gerð kerfisáætlunar sé *raforkuflutningur til annarra landa*. Ákvæði í þessa átt er í þriðju raforkutilskipuninni, sem ekki hefur enn verið tekin upp í EES-samninginn og því ekki enn skylt að innleiða það í íslenska löggjöf. Íslendingar hafa ekki mótað afstöðu til þessa mikilvæga máls, og ekkert knýr á að gera það í tengslum við það mál, sem hér er til meðferðar. Að mínu áliti er því óviturlegt og ótímabært að binda þetta atriði í lög núna. Skynsamlegra er, að mál þetta sé opið, þegar að því kemur að

⁴ Sjá formála Árósasamningsins, sbr. 1. neðanmálgrein.

ljúka samningum við Evrópusambandið um innleiðingu þriðju raforkutilskipunarinnar í EES-réttinn.

Sæstrengurinn – brezkur eða íslenzkur – eða enginn?

25. Við þetta bætist önnur og pólitískari ástæða. Af hálfu raforkugeirans hér á landi hafa að undanfögnu verið uppi ákafar hugmyndir um sæstreng milli Íslands og Bretlands aðallega til þess að flytja héðan raforku til Bretlands. Forstjóri Landsvirkjunar hefur sett sig í spámannsstellingar og spáir því, að sæstrengur verði lagður *frá Bretlandi* til Íslands, og það fyrr en seinna (Mbl.is, viðskipti, 20. maí 2014). Verður þetta ekki skilið öðru vísi en svo, að honum sé um það kunnugt, að brezkir aðilar hafi áform um að sækja orku til Íslands, þeir hafi áhuga á að ráðast í þessa framkvæmd. Núverandi iðnaðarráðherra er það áhugasöm um málið, að hún hefur tekið málið inn á sitt borð og hefur hafið fundahöld með brezkum ráðamönnum (sbr. til dæmis ræðu hennar á aðalfundi Samorku 21. febrúar 2014). En hér gildir að fara fram með gát. Íslenzkir ráðamenn eiga ekki að gefa sér, að Íslendingar verði aumir til frambúðar. Ef hér verður skynsamlega á málum haldið á næstu árum, er trúlega ekki mjög langt í það, að Íslendingar geti fjármagnað sæstrengsverkefnið, ef það á annað borð verður talið fýsilegt fjárhagslega og sæmilega öruggur kostur.

Lagabreyting fyrir Breta?

26. Ósagt skal hér látið, hversu langt samningaumleitani iðnaðarráðherra við Breta eru komnar, en frumvarp þetta bendir til þess, að ráðherra sé vongóð um framgang málsins. Undirritaður efast ekki um, að klúbbfélagar brezkra ráðamanna fari tiltölulega létt með að skrapa saman fé fyrir þessari fjárfestingu, ef þeir telja sér í því hag, þótt fjárfestingin sé áhættusöm og mikil á okkar mælikvarða. Ég efast heldur ekki um, að asni klyfjaður gulli verður sýndur í samningaviðræðum við íslenzka ráðamenn. Án þess að ég hafi myndað mér endanlega skoðun á þessu sæstrengsmáli (eða beinum útflutningi raforku yfirleitt), tel ég sæstrengsmálið þannig vaxið, að rík ástæða sé til ítrustu varfærni, þannig að það verði að teljast hreinn barnaskapur að fara að gera því skóna í íslenzkri löggjöf á þessari stundu, að Íslendingar biði þess í ofvæni, að Bretar fari að sækja raforku hingað. Hvernig er það, er einhver að vinna í því, að ósvífni og geðstirðir brezkir ráðherrar geti ekki hvernær sem er í framtíðinni beitt Íslendinga aftur þvingunum í skjóli hryðjuverkalöggjafar sinnar? Er ekki rétt að byrja á því að gera IceSave-málið upp áður en Bretum eða öðrum verður afhent fjöregg þjóðarinnar og fengið kverkatak á íslenzku efnahags- og þjóðlífi? Er ekki rétt, að ríkisstjórnin fari að gera þjóðinni grein fyrir því, hver lagaleg staða hennar er/var gagnvart aðför Breta haustið 2008 gegn margvíslegum hagsmunum Íslendinga, bæði íslenzka ríkisins, fyrirtækja og einstaklinga. Það voru ekki bara bankarnir, sem ráðizt var gegn. Það er ágæt regla, að hafa síðastu viðskipti á hreinu áður en farið er í næstu viðskipti við sama aðila. Ákafinn í að gefa Landsneti sem frjálsastar hendur um allt Ísland, að hálendinu meðtöldu, er svo mikill, að þetta fólk hugsar ekki einu sinni út í samningsstöðu Íslands gagnvart öðrum þjóðum eða öðrum erlendum aðilum. Kemur sjálfsagt alveg af hálendinu, þegar minnzt er á IceSave og lærdóma, sem þurfi að draga af því máli. Hvers konar ákvarðanir til framgangs því máli að veita Bretum eða öðrum leyfi til þess að sækja hingað raforku eru gjörsamlega ótimabærar og varasamar. Ef þetta mál kemst á ákvörðunarstig, mun þurfa að setja um það margvísleg lagaákvæði, og yrði þá ákvæði um raforkuflutning eitt af þeim ákvæðum.

Loftlínur – Jarðstrengir

27. Ákvæði, sem á að verða 5. mgr. 9. gr. a í breyttum raforkulögum, er svohljóðandi:

„Nánari útfærsla mannvirkja vegna uppbyggingar flutningskerfisins, svo sem hvort um er að ræða raflínu í jörð eða loftlínu, ræðst af stefnu stjórnvalda um lagningu raflína.“

Um þetta efni er fjallað í þeirri þingsályktunartillögu (þingskjali 392), sem lögð hefur verið fram samhliða því frumvarpi, sem hér er um rætt. Sérstakar athugasemdir hafa verið gerðar við þingsályktunartillöguna, sem mælir fyrir um það, að meginflutningskerfi raforku skuli í stórum dráttum byggt upp með loftlínunum (ekki jarðstrengjum). Er hér látið nægja að vísa til þeirra athugasemda.

28. Svo er látið sem með ofangreindu ákvæði og þingsályktunartillögu eigi að gera Landsneti kleift að hafa í störfum sínum víðara sjónarhorn en það hefur haft öll undanfarin ár. Þessi stefna felur í sér þau viðmið, sem Landsnet vill hafa og hefur boðað, svo að Landsneti verði áfram mögulegt að hunza umhverfisverndarsjónarmið. Þetta eiga að verða takmarkanir á skyldu Landsnets til umhverfisverndar. Nýjar takmarkanir. Nú eru engar lagalegar takmarkanir, aðeins skyldur. Nú eru engar takmarkanir aðrar en þær, sem ráðamenn setja sér sjálfir með ásetningi til misskilnings á lögum, bæði innanlandslöggjöf og EES-löggjöf. Hvaða tilgangi þjónar svona stjórnsýsla? Allt gert á fölskum forsendum.

29. Að áliti undirritaðs yrði lagaákvæði og þingsályktun í þá átt, sem felst í frumvarpi að nýrri 5. mgr. 9. gr. a. í raforkulögum brot gegn EES-rétti. Í ákvæðinu felst ráðagerð um takmörkun á umhverfisverndarskyldu Landsnets samkvæmt 73. gr. EES-samningsins og tilvitnuðum ákvæðum umhverfismatstilskipana 2001/42/EB og 2011/92/EB, sem og raforkutilskipun 2003/54/EB. Takmarkanir á umhverfisverndarskyldu Landsnets færu einnig í bága við tilsvarendi ákvæði Árósasamningsins og þau ákvæði hans, sem vitnað hefur verið til.

30. Drög að ofangreindu lagafrumvarpi voru lögð fram til kynningar og umsagnar á vef atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins hinn 27. júní sl. Bárust ráðuneytinu meira en 20 athugasemdir um drögin. Frumvarpið ber þess engin merki, að eitthvert tillit hafi verið tekið til skoðana þeirra, sem andvígir eru meginstefnu frumvarpsins. Stríðir sú framkvæmd gegn 8. grein Árósasamningsins, meðal annars lokamálsgrein hennar. en þar er sérstaklega tekið fram að taka skuli „tillit til þeirrar niðurstöðu sem þátttaka almennings færir eins og frekast er unnt.“ Hér verður líka að finna að því, að enginn fulltrúi almennings skyldi fenginn til að koma að samningu frumvarpsins, en við hæfi hefði verið og í samræmi við 8. gr. Árósasamningsins, að til dæmis fulltrúar frá Landvernd og öðrum umhverfisverndarsamtökum hefðu verið hafðir með í ráðum við samningu þess ásamt fulltrúum þeirra opinberu stofnana, sem alveg sérstaklega hafa umhverfisvernd á sinni könnu.

31. Ég undirritaður leyfi mér að leggja til við háttvirta þingnefnd og Alþingi, að frumvarpið verði fellt.

Virðingarfyllst,


Hörður Einarsson

Fylgiskjal:
Afrít af bréfi undirritaðs til nefndar til stefnumótunar
um lagningu raflína í jörð dags. 20. júlí 2012.

AFRIT

HÖRÐUR EINARSSON

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

Fstgj. met bróðri
HE Li atvinnuvega-
nefndur Alþingis
20. nóv. 2014
vegna 305. máls
2014-2015.

Reykjavík, 20. júlí 2012

Nefnd til stefnumótunar um lagningu raflína í jörð
Iðnaðarráðuneytinu
Amarhvali
150 REYKJAVÍK

Efni: Athugasemdir um jarðstrengi – loftlínur - þjóðhagslega hagkvæmni

Hinn 1. febrúar 2012 samþykkti Alþingi svofellda þingsályktun:

Alþingi ályktar að fela iðnaðarráðherra í samráði við umhverfisráðherra að skipa nefnd er móti stefnu um lagningu raflína í jörð og þau sjónarmið sem taka ber mið af hverju sinni við ákvarðanir þar um. Iðnaðarráðherra skal flytja Alþingi skýrslu um störf nefndarinnar fyrir 1. október 2012.

Ályktun þessi var samþykkt á grundvelli tillögu til þingsályktunar um lagningu raflína í jörð frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis á 140. löggjafarþingi 2011-2012 (þingskjal 567 – 402. mál).

Áður en tillaga þessi var borin upp í umhverfis- og samgöngunefnd hafði efni málsins þó verið tekið upp í atvinnuveganefnd Alþingis að frumkvæði fyrirsvarsmanna Landsnets hf. og/eða Landsvirkjunar hf., móðurfyrirtækis Landsnets hf. Höfðu þeir borið sig upp við nefndina eða einstaka þingmenn þar. Erindi þeirra var að fá þingið til þess að gera breytingar á raforkulögum, sem gerðu þeim kleift að hunza allar kröfur frá sveitarfélögum, landeigendum og almenningi um lagningu raflína í jörð í stað loftlína – nema í þeim tilvikum, sem Landsnet/Landsvirkjun telur það henta fyrirtækjunum sem slíkum að nota jarðstrengi eða henta þeim að fallast á kröfur um notkun þeirra. Var mál þetta tekið fyrir í það minnsta á tveimur fundum atvinnuveganefndar, þ.e. hinn 8. og hinn 17. nóvember 2012. Fréttum af sjónarmiðum forstjóra Landsnets og eins alþingismanns var komið á framfæri í Morgunblaðinu þegar hinn 9. nóvember 2011: Kostar allt of mikið að nota jarðstrengi í stað loftlína á línumöstrum (fylgiskjal I). Tilraunin til þess að láta atvinnuveganefnd afgreiða málið fór þó út um þúfur, og umhverfis- og samgöngunefnd þingsins tók málið í sínar hendur, svo sem rétt var að lögum. Það þýðir hins vegar ekki, að erindi Landsnets sé ekki lengur á dagskrá.

Eftir að stórfelld spellvirki voru unnin á íslenskri náttúru og eignum fólks með öllum þeim línumöstrum, sem reist voru í landinu, og öllum þeim loftlínum, sem lagðar voru vegna raforkuflutninga frá Kárahnjúkavirkjun og Hellisheiðarvirkjun, hafa augu fjölda landsmanna opnast fyrir því, að svo má ekki áfram halda. Þess vegna er sú

krafa orðin háværari en nokkru sinni fyrr, að ekki megi eyðileggja meira af ásýnd og ímynd Íslands, íslenzkri náttúru, eignum manna og möguleikum annarra atvinnugreina í landinu, sérstaklega ferðaþjónustu, með því að útata landið frekar en orðið er í línunöstrum og loftlínunum. Meira en nóg sé komið, enda séu þessar framkvæmdir þjóðhagslega óhagkvæmar vegna skemmda þeirra á ásýnd íslenzkrar náttúru, áhrifa þeirra skemmda á aðra og arðsamari atvinnuvegi, svo sem íslenzka ferðaþjónustu, og skemmda þeirra á þeim löndum, sem þær eru lagðar um. Hér eftir verði frekar að fækka slíkum mannvirkjum en bæta við þau.

Þessar kröfur hafa auðvitað ekki farið fram hjá fyrirsvarsmönnum orkufyrirtækjanna, þ. á m. fyrirsvarsmönnum Landsnets, Landsvirkjunar og HS Orku. Þessi fyrirtæki hafa meira en hálfir aldar reynzlu í því að valta yfir sveitarstjórnir, landeigendur og almenning (að hætti orkufyrirtækja um allan heim), og engar vísbendingar eru sýnilegar um, að þeir hyggist breyta háttum sínum í umgengni við samborgara sína eða land sitt. Þeir verða líka helzt að fá allt frítt eða fyrir sem allra minnst: aðgang að orkuauðlindunum og jarðnæði og flytja raforkuna með billegasta hætti. Þrátt fyrir allar ívilnanirnar er niðurstaðan þó dapurleg: Sárálitil arðsemi.

Í umræðum um kostnað við línulagnir bera fyrirsvarsmenn Landsnets það ætíð fyrir sig, að þeim sé samkvæmt raforkulögum uppálagt að flytja raforkuna með hagkvæmum hætti, sem þeir túlka sem svo, að það þýði með ódýrasta hætti. Viðkvæði þeirra er, að leggi þeir meira fé í flutningsmannvirkin, þýði það, að þeir verði að hækka gjaldskrá sína/Landsnets – og það gerum við ekki nema samkvæmt fyrirmælum frá Alþingi, segja þeir. Þess vegna koma þeir nú og stilla Alþingi upp við vegg: Þið vitið, hvað það þýðir, ef við þurfum að hækka gjaldskrána, þá þurfa orkusöluvirkjarnir að hækka sínar gjaldskrár, og þá er ekki víst, að það verði svo auðvelt fyrir þau að semja við stóriðjufyrirtæki um orkusölu. Viljið þið bera ábyrgð á því, háttvirtir þingmenn?

Með sama hætti má spyrja: Er það eitthvað auðveldara fyrir alþingismenn að bera ábyrgð á því, að fasteignir í landinu séu stórskaddaðar með mengandi línunöstrum og loftlínulengjum og ásýnd landsins, ein verðmætasta eign þjóðarinnar, verði eyðilögð á fáeinum árum? (Landsvirkjun áformar að ljúka virkjun á allri nýtanlegri orku í landinu á næstu 15-20 árum, sbr. ræðu forstjóra Landsvirkjunar, sem sagt er frá í Fréttablaðinu 27. október 2011, fylgiskjal II). Eða, að framtíðarmöguleikum fólks í öðrum atvinnugreinum verði svipt í burtu? Að aðrar atvinnugreinar fái ekki dafnað vegna yfirgnæfandi áhrifa orkufyrirtækjanna og mannvirkja þeirra? Eða, að bera ábyrgð á því, að svo fátækir samningar séu gerðir um raforkusölu til erlendra stórnotenda hvað eftir annað, að aldrei renni ein einasta króna af þeim í arð til íslenzku þjóðarinnar, aðaleiganda auðlindanna – bara til þess að virkjanaliðið geti viðhaldið sjálfu sér og haldið kerfinu í kringum sjálft sig gangandi? Og ríkið verði svo loks uppvíst að því að greiða stórfellda ríkisstyrki með hinum lélegu orkusölusamningum (fylgiskjal III, frétt í Morgunblaðinu 5. júlí 2012 um sölu ríkiseigna til Verne á undirverði), sem þó eru smámunir miðað við hina stórfelldu ríkisstyrki til stóriðjunnar, sem felast í allt of lágu raforkuverði og alls kyns ívilnunum í svokölluðum fjárfestingarsamningum við stóriðjufyrirtækin (Sjá meðal annars *Mat á arðsemi orkusölu til stóriðju*, fyrsta og aðra áfangaskýrslu Sjónarrandar ehf. fyrir fjármálaráðuneytið maí 2009 og nóvember 2011, til dæmis aðra áfangaskýrslu bls. 5: „Með öðrum orðum hefur íslenska ríkið niðurgreitt rafmagn“). Ætli háttvirtir alþingismenn vilji halda áfram að bera ábyrgð á þessu öllu? Ætli engum þeirra detti í hug, að tímabært sé (eftir fjörutíu ára mistakasögu) að staldra við og huga að *þjóðhagslegri hagkvæmni* stefnunnar? Eða spyrji sig loksins: Ber okkur ekki að huga að hinu allsherjarsamspili

atvinnuveganna og hagsmuna einstaklinganna í landinu út frá því sjónarmiði, hvað verði íslenzku þjóðinni í heild fyrir beztu?

Fyrirsvarsmenn Landsnets halda því statt og stöðugt fram, að þeir geti ekki tekið ákvarðanir um lagningu jarðstrengja í stað loftlína, það sé „ekki Landsnets að taka slíka ákvörðun“, sbr. til dæmis ársskýrslu Landsnets 2011, bls. 9.

En er það svo, að Landsnet/Landsvirkjun og önnur orkufyrirtæki þurfi að fá lögum breytt til þess að mega leggja jarðstrengi að einhverju leyti eða öllu í stað loftlína í línumöstrum? Mega þau í raun og veru ekki leggja háspennulínur nema í lofti? Eru lögin virkilega svona?

Skoðum þau lagafyrirmæli, sem hér skipta mestu máli.

Í upphafi 1. gr. raforkulaga nr. 65/2003 er lýst markmiði raforkulaga. Þar segir: „*Markmið laga þessara er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu.*“ (Leturbreytingar undirritaðs).

Í 2. gr. sömu laga segir um *gildissvið* laganna: „Lög þessi taka til vinnslu, flutnings, dreifingar og viðskipta með raforku á íslensku forráðasvæði án tillits til orkugjafa.“

Lögin taka eftir þessu meðal annars til raforkuflutningsins, sem hér er fyrst og fremst til umræðu.

Raforkuflutningi á þannig samkvæmt raforkulögum að haga á þann hátt, að hann stuðli að *þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi*. Hvað þýðir þetta? Þýðir þetta til dæmis, að fyrst og fremst eða eingöngu eigi að horfa til hagnaðar Landsnets og annarra raforkufyrirtækja? Eða, að Landsnet geti hagað framkvæmdum sínum eins og það fyrirtæki hefur alltaf gert og vilji þess sé öllu æðri í þessum efnum? Eða, að gjaldskrá Landsnets megi alls ekki hækka, þar sem það ylli hækkun á raforkuverði til stóriðju? Meira að segja megi ekki vanda betur til raforkuflutningsins þó að orkusölufyrirtækin með Landsvirkjun í fararbroddi ætli aldrei aftur að gera jafnslaka sölusamninga og þau hafa gert til þessa, hafi lýst yfir þeim ásetningi að stórhækka raforkuverðið til stóriðju á næstu árum, þau verði að fara að græða? Aldeilis ekki.

Í *þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi* felst það, að raforkukerfið sé byggt upp með þeim hætti, að samrýmist heildarhagsmunum þjóðfélagsins, ekki bara beinum hagsmunum raforkufyrirtækjanna. Vissulega á að taka tillit til hagsmuna raforkufyrirtækjanna, þau þurfa að öllum jafnaði að skila hagnaði. En þröngir sérhagsmunir þeirra eru ekki æðri hagsmunum annarra aðila í landinu í skilningi raforkulaganna – og samkvæmt heilbrigðri skynsemi. Jafnríkt tillit ber að taka til hagsmuna einstaklinganna í þjóðfélaginu og annarra atvinnugreina. Raforkuiðnaðurinn á ekki að blómstra á kostnað einstaklinganna eða annarra atvinnugreina. Í stuttu máli felst það meðal annars í rekstri þjóðhagslega hagkvæms raforkukerfis, að *taka ber tillit til allra almannahagsmuna og einkahagsmuna, sem fyrir áhrifum verða af rekstri kerfisins*. Sérhagsmunir raforkukerfisins hafa engan forgang.

Íslenzka raforkulöggjöf ber meðal annars að túlka með hliðsjón af grundvallarréttindum borgaranna, svo sem ákvæðum íslenzku stjórnarskrárinnar um

jafnræði og vernd eignarréttarins. Ekki einungis það. Hana ber að túlka með hliðsjón af evrópskum reglum um grundvallarréttindi. Í evrópsku raforkutilskipuninni (2003/54/EB), sem raforkulögin eiga að endurspeglar, er berum orðum tekið fram í 34. lið aðfararorða tilskipunarinnar: „Í þessari tilskipun eru grundvallarréttindi virt og meginreglum fylgt, einkum þeim sem eru viðurkenndar í sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi.“ Auðvitað er mannréttindasáttmáli Evrópu, sem sérstaklega er lögbundinn á Íslandi, einnig þarna undir.

Í sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi, sem vísað er til í evrópsku raforkutilskipuninni, er meðal annars til viðbótar verndarreglum íslensku stjórnarskrárinnar kveðið svo á, að rík umhverfisvernd og bætt umhverfisgæði skuli innbyggð í allt annað regluverk og þessi atriði tryggð í samræmi við meginregluna um sjálfbæra þróun (37. gr. sáttmálans).

Svo að raforkuflutningsframkvæmdir séu settar í samhengi við þessi sjónarmið, þá eiga stjórnendur Landsnets til dæmis ekki að byrja á því að spyrja sig (eins og þeir gera þó alltaf): Hvernig getum við komið þessu flutningskerfi upp með sem þægilegustum og ódýrustum hætti fyrir fyrirtækið? Hvernig getum við keyrt yfir sveitarfélögin, landeigendur og almenning? Þeir eiga heldur að spyrja sig: Hvernig getum við gert það, sem okkur ber að gera, flytja raforkuna, með þeim hætti, að það samrýmist meginreglum um sjálfbæra þróun og bætt umhverfisgæði, en það verði þó hagkvæmt fyrir fyrirtæki okkar, aðra almannahagsmuni, sem starfsemi okkar hefur áhrif á – svo sem aðrar atvinnugreinar – skaði þá að minnsta kosti eins lítið og kostur er – og taki svo ríkt tillit til þeirra einstaklinga, sem starfsemi okkar hefur áhrif á, sem frekast er unnt, skerðum til dæmis ekki réttindi landeigenda umfram brýnustu þarfir, förum svo sem frekast er unnt eftir óskum þeirra um línulögn og línustæði, sneiðum jafnvel fram hjá löndum þeirra, ef þess er kostur, reynum ekki að hlunnfara þá í bótum, – og svo hlustum við auðvitað grannt eftir röddum almennings, tókum gagnrýni alvarlega. Erum við ekki að vinna í almannapágu, en ekki bara fyrir hagnað fyrirtækisins? Enn ættu þeir að segja við sjálfa sig: Landinu, sem við þurfum að fara um með raflínulagnir okkar, eigum við að sjálfsögðu að sýna þann sóma, að ganga vel frá eftir okkur og láta sem minnst á því bera, að við höfum farið þar um. Að lokum ættu þeir að segja við sjálfa sig: Svo viljum við frið um starfsemi okkar, við viljum ekki vera í sífelldu stríði við umhverfi okkar, og við gefum jafnvel oftar en ekki dálítið eftir til þess að halda friðinn – við viljum ekki vera þeir, sem spilla friðnum um starf okkar, sem getur verið mjög mikilvægt fyrir þjóð okkar, ef vel tekst til. Við viljum vera með í því að líta á frið sem þjóðfélagslegt verðmæti.

Hvernig snerta svo þessi sjónarmið spurninguna um það, hvort taka eigi jarðstrengi fram yfir loflínur í háspennumöstrum til raforkuflutnings?

Augljósa svarið er það, að í rauninni felst úrlausnin í ákvæðum 1. greinar raforkulaganna um markmiðið um *þjóðhagslega hagkvæmni*. Það á einfaldlega að meta það í hverju tilviki fyrir sig hvers konar línulögn er þjóðhagslega hagkvæmust. Þetta á að gera með málefnalegum og hlutlægum samanburði á þeim kostum, sem til greina koma hverju sinni. Þetta fást fyrirsvarsmenn Landsnets aldrei til að gera, þeir fást aldrei til þess að líta sér fjær, þeir sjá aldrei út fyrir kostnaðartölur Landsnets – og þar með áhrifin á raforkuverðið til stóriðjunnar – og neita meira að segja að taka til greina allar kostnaðartölur, sem með réttu eiga að færast í bækur Landsnets. Þeim er þó að lögum tryggt sjálfstæði frá móðurfyrirtækinu og eiga að einbeita sér að

flutningsverkinu, en ekki áhyggjum að raforkusölunni. Þeir – og eða aðrir aðilar innan raforkugeirans – fást aldrei til þess að upplýsa, hversu mikil áhrif vandaðri vinnubrögð í flutningskerfinu hefðu á endanlegt söluverð raforku til stóriðjunnar (snúa bara út úr með stórkarlalegum fullyrðingum um það, hversu marga Landspítala og ámóta mannvirki væri hægt að byggja fyrir það fé, sem færi í að setja allt flutningskerfi landsins í jarðstrengi). Hagnaður þeirra (og orkusölufyrirtækjanna) er alltaf aðstöðuhagnaður (e. „rent seeking“), eins og slíkur hagnaður er skilgreindur af Nóbels-hagfræðingnum Joseph Stiglitz. Hagnaðurinn er alltaf á annarra kostnað, á kostnað almennings með gjaldfrjálsum aðgangi að auðlindum og með ríkisábyrgðum (og þar með niðurgreiddum fjármagnskostnaði, lengst af ókeypis, en í seinni tíð gegn málamyndagjaldi vegna tiltals frá evrópskum eftirlitsstofnunum) og á kostnað landeigenda með nær gjaldfrjálsum landsafnotum og án nokkurra mengunarbóta, allt með blessun rétttra yfirvalda. Engin raunveruleg framleiðni í fyrirtækjunum sjálfum, bara notuð aðstaða í annarra eigu.

Nú vilja fyrirsvarsmenn Landsnets (og sjálfsagt líka orkusölufyrirtækjanna, þ. á m. móðurfyrirtækisins) leiða Alþingi í þá gildru að falla frá almennu kröfunni um þjóðhagslega hagkvæmni raforkuflutningskerfisins með því að búa til einhvern lista, sem inniheldur einhverja óljósa upptalningu á því, í hvaða *undantekningartilvikum* sé æskilegt að nota frekar jarðstrengi en loflínur til raforkuflutnings. Þeim lista er trúlega ætlað að verða í ætt við framkvæmd Landsnets til þessa. Er nefndin sem trúnaðarmaður Alþingis og almennings hér með vöruð við því að láta leiða þingið í slíka gildru. Það hafa ekki verið færð nein málefnaleg rök fyrir því að hverfa frá kröfunni um þjóðhagslega hagkvæmni í þessu efni. Krafa um þjóðhagslega hagkvæmni er málefnaleg krafa, sem þjónar almannahagsmunum. Það hefur bara vantað upp á, að þeirri kröfu sé fylgt eftir. Orkufyrirtækjunum hefur verið leyft að valsa. Annar tilgangur Landsnets og orkusölufyrirtækjanna með því að fá Alþingi til þess að samþykkja sérákvæði um línulagnir er að komast með þessi atriði undan skipulagsvaldi sveitarfélaganna og lögbundnum áhrifum almennings á skipulagsmálmál. Ætli það sé nú örugglega til bóta? Ætli það auki örugglega þjóðhagslega hagkvæmni raforkukerfisins? Trúlega léttara líf fyrir starfslið raforkufyrirtækjanna. Er það málefnalegt þjóðfélagsmarkmið?

Að áliti undirritaðs er í rauninni engin þörf á lagabeytingu, þó að vilji Alþingis stæði til þess að auka notkun jarðstrengja í raforkukerfinu. Það þarf aðeins að passa upp á það, að hverju sinni fari fram mat á þjóðhagslegri hagkvæmni línulagna, og það mat verði framkvæmt af hlutlægum sérfræðingum, en ekki af starfsliði orkufyrirtækjanna eða mönnum þeim tengdum. Líka, að *allir helztu kostir* séu skoðaðir, en ekki bara *einn kostur*, eins og enn tíðkast við mat á umhverfisáhrifum hér á landi. Mat á þjóðhagslegri hagkvæmni framkvæmda í raforkuflutningskerfinu, þar sem heildarhagsmunir þjóðarinnar verða ráðandi, mun að öllum líkindum leiða til þess að jarðstrengir verði notaðir í háspennulagnir í meira mæli en verið hefur, sennilega nær eingöngu. Auðvitað eru einhverjir hagsmunir tengdir því, að halda gangandi niðurgreiddu raforkukerfi fyrir stóriðju, en það ætti ekki að saka að líta einnig á raunverulega almannahagsmuni, þ. á m. á hagsmuni annarra atvinnugreina en raforkuiðnaðarins, sveitarfélaga og einstaklinga, sem athafnir raforkuiðnaðarins hafa áhrif á.

Verði það niðurstaða Alþingis að kveða beinlínis á um það í raforkulögum, hvenær beri að leggja jarðstrengi til raforkuflutninga og hvenær megi nota loflínur, verða þau


ákvæði ávallt að vera með fyrirvara um málefnalegt mat á þjóðhagslegri hagkvæmni einstakra framkvæmda. Og þá að kveða á um það sem aðalreglu, að allar háspennulínur verði lagðar í jörð (nema enn hagkvæmara reynist í einhverjum tilvikum, að leggja þær um flóa eða vötn) og helzt skuli þær þá lagðar í nánd við vegastæði. Loflínur megi þó nota, þegar sýnt er ótvírætt fram á, að það sé þjóðhagslega hagkvæmara. Hér á landi búum við ekki að skógivöxnum fjallahlíðum og öðrum hávöxnum skógarsvæðum, sem hægt er að nota til þess að fela í línumöstrin og línurnar, eins og víða er hægt erlendis. Því verðum við að nota jörðina, sjóinn eða vötnin sem felustaði fyrir þessar framkvæmdir, sem eru of stórkaralegar til þess að viðkvæm íslensk náttúra fái notið sín fyrir þeim, náttúran, sem jafnvel orkufyrirtækin nudda sér ekki sízt utan í, þegar þau eru að kynna íslenska orku. Orkufyrirtækin eiga því í raun og veru jafnmikið undir því til langs tíma og aðrir íslenskir hagsmunir, að ásýnd íslenskrar náttúru sé ekki spjölluð að óþörfu.

Hér verður ekki farið út í rökræðu um fullyrðingar Landsnets um kostnað við jarðstrengi umfram kostnað við loflínur eða um tæknileg atriði. Um þau atriði munu sérfróðir aðilar á þeim sviðum fjalla, eins og vera ber. Í sjálfu sér skipta heldur ekki máli svona einstök atriði nema sem hluti af heildarmati, mati á þjóðfélagslegri hagkvæmni.

Rétt er að geta þess hér, að undirritaður er stjórnarformaður Reykjavrents ehf., sem á hluta í heiðarlandi Vogajarða (fastanúmer 206748). Landsnet áformar að leggja háspennulínu í lofti um landið sem hluta af Suðvesturlínunum (Suðurnesjalínu 2). Framkvæmd þeirra áforma mundi að áliti undirritaðs stórskaða eignina sjálfa og allt umhverfi hennar, en Reykjanesið er einn fjölsóttasti ferðamannastaður landsins með ágæta möguleika til frekari sóknar í ferðapjónustu, ef ásýnd landslags þar verður ekki skemmd af loflínuframkvæmdum. Línumöstrin og loflínurnar yrðu mjög yfirþyrmandi í landslaginu ofan við þéttbýlisbyggðina í Vogum, og er þetta svæði og annað land innan marka Sveitarfélagsins Voga gott dæmi um bert landslag og víðerni, sem ekki þolir mannvirki af þessu tagi. Auk þess mundu línumöstur og loflínur koma í veg fyrir eðlilega nýtingu landsins og valda alvarlegum skemmdum á landinu vegna sjónmengunar. Hætta á rafsegulmengun frá línunum og/eða ótti við rafsegulmengun frá þeim koma í veg fyrir fyrirætlanir landeigenda um allstórt íbúðarhúsavæði neðan Reykjanesbrautar og ofan við núverandi þéttbýli í Vogum einhvern tíma á næstu árum. Bæjarstjórn Sveitarfélagsins Voga hefur samþykkt, að háspennustrengir verði einungis lagðir í jörðu í landi sveitarfélagsins og vinnur nú að breytingu á aðalskipulagi sveitarfélagsins, sem miðast við það.

Um leið og ég að lokum vísa til bréfs míns til nefndarinnar dags. 17. maí 2012, þar sem boðaðar voru athugasemdir frá mér, biðst ég velvirðingar á því, að umsögn þessi er ekki send nefndinni fyrr en nú, en því valda ófyrirséðar annir við önnur verkefni sem og sumarleyfi.

Virðingarfyllst,


Hörður Einarsson
kt. 230338-5749