

Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands
Austurgötu 29b
220 Hafnarfjörður
netfang: nsve@nsve.is

Alþingi, atvinnuveganefnd

Netfang: nefndasvid@althingi.is

23. nóvember 2014

Erindi: Athugasemdir Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands (NSVE) við frumvarp til laga um breytingar á raforkulögum nr. 65/2003, með síðari breytingum (kerfisáætlun). Þingskjal 372. 305. mál 2014-2015.

Að mati NSVE er einkum fernt við frumvarpsdrögin að athuga:

1. Orkustofnun verður eini eftirlitsaðilinn með Landsneti hf. sem eitt hefur heimild til að annast uppbyggingu á meginflutningskerfi raforku. Samþykki Orkustofnunar er ekki kæránlegt og samráð við hagsmunaaðila eða tillit til athugasemda er als ótryggt.
2. Umhverfisvernd er fótum troðin.
3. Kerfisáætlun Landsnets hf. verður ráðandi í skipulagi sveitarfélaga, þó ljóst sé að raflínur, sérlega stórar raflínur meginflutningskerfisins, hafi gífurleg áhrif á aðra þætti skipulags og samfélags.
4. Þriðja raforkutílskipun Evrópusambandsins 2009/72/EB um sameiginlegar reglur fyrir innri markað raforku er ekki innleidd í heild sinni heldur einungis sá hluti hennar sem snýr að kerfisáætlun flutningsfyrirtækja.

Nánar:

1. Orkustofnun er ekki óháður eftirlitsaðili og er fagleg hæfni stofnunarinnar dregin í efa. Eins og sjá má í fylgiskjali, kæru NSVE og Landverndar á hendur Orkustofnun vegna framkvæmdaleyfis fyrir Suðurnesjalínu 2 frá 5. desember 2013, vanrækti stofnunin lögbundið eftirlitshlutverk sitt gagnvart Landsneti hf. í stað þess að afla nauðsynlegra, nýjustu og réttra upplýsinga um framkvæmdina. Orkustofnun byggði leyfisveitinguna á ófullnægjandi (og sumpart úreltum) gögnum sem umsækjandinn

lagði sjálfur fram. Auk þess afritaði stofnunin athugasemdir frá umsækjandanum og gerði að sínum gagnrýnislaust og að því er virðist án þess að leggja mat á önnur gögn sem borist höfðu með athugasemdum hagsmunaaðila. Loks vanvirti Orkustofnun lögbundinn andmælarétt með því að gefa aðilum máls ekki tækfæri til að gera athugasemdir við athugasemdir Landsnets hf. – eins og efni stóðu til – áður en leyfi var veitt fyrir framkvæmdinni. Það er því harla ólíklegt að Orkustofnun – sem verður eini eftirlitsaðilinn með Landsneti hf. – muni taka tillit til athugasemda hagsmunaaðila við kerfisáætlun nái fyrirhugaðar breytingar á raforkulögum fram að ganga.

Í skýrslu um niðurstöður úttektar sem norska systurstofnun Orkustofnunar, NVE, gerði á Orkustofnun að beiðni iðnaðarráðuneytisins, dags. 1. júlí 2011, kemur fram að Orkustofnun er vanburðug vegna skorts á starfsfólki, einkum fagfólki á sviði verkfræði, hagfræði og lögfræði. Lagt er til að fjöldi starfsfólks Orkustofnunar við eftirlit verði tvöfaldaður og undirstrikuð nauðsyn starfsþjálfunar og endurmenntunar starfsfólks án tillits til starfsmannafjölda. Í skýrslunni er einnig gerð athugasemd við að leyfisumsækjendur hafa áhrif á undirbúning og vinnslu leyfa sem gefin eru út af Orkustofnun og að í sumum tilfellum hafi umsækjandi samband við iðnaðarráðuneyti til að fá „réttá“ afgreiðslu mála.

NSVE telur ljóst af leyfisveitingu Orkustofnunar fyrir Suðurnesalínu 2 frá 5. desember 2013, að litlar eða engar úrbætur hafi verið gerðar á starfsháttum Orkustofnunar eftir úttekt norsku systurstofnunarinnar 2011. Orkustofnun getur því hvorki talist hæf til að gegna svo veigamiklu eftirlitshlutverki, né talist vera óháður eftirlitsaðili eins og gert er ráð fyrir í þriðju raforkutilskipun ESB.

2. Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. núverandi raforkulaga er gert ráð fyrir að Orkustofnun geti bundið leyfi til raforkuflutnings skilyrðum 1. mgr. 9. gr. laganna, „*auk skilyrða er lúta að umhverfisvernd og landnýtingu*“. Í nýju frumvarpsdrögum eru hins vegar skilyrði er lúta að umhverfisvernd og landnýtingu feld út og tilgreint í skýringatexta með frumvarpinu að það sé ekki hlutverk Orkustofnunar að taka afstöðu til umhverfisáhrifa framkvæmda eða setja skilyrði þar að lútandi, það sé á hendi annarra stjórnvalda. Þessu er harðlega mótmælt! Íslensk umhverfislöggjöf, m.a. mat á umhverfisáhrifum áætlana og framkvæmda, lög um náttúruvernd o.fl., gerir kröfu á stjórnvöld og fyrirtæki að taka tillit til umhverfisþátta við stefnumótun, ákvarðanatöku og framkvæmdir. Orkustofnun beri því að taka afstöðu til umhverfissjónarmiða, enda er stofnunin gerð að eina eftirlitsaðilanum með flutningsfyrirtækinu; Landsneti. **Tryggja þarf með lögum að umhverfismat framkvæmda í Kerfisáætlun fari fram á áður en samþykki eftirlitsaðilans (hér Orkustofnunar) er veitt.**

3. Í frumvarpi að breytingu á raforkulögum er lagt til að kerfisáætlun Landsnets hf. sé ráðandi í skipulagi sveitarfélaga en sveitarfélögum er gefin mjög naumur tími til athugasemda. Ljóst er að raflínur í meginflutningskerfi raforku sem 220kV loftlínur á allt að 30 metra háum möstrum með 50-100 metra breiðu helgunarsvæði og sjónmengun á margra kílómetra belti, eru mannvirki sem hafa gríðarleg áhrif á allt skipulag hvort sem um er að ræða íbúðabyggingu, vatnsverndarsvæði, útivist eða uppbyggingu atvinnutækifæra í ferðaþjónustu. Það er því með öllu óásættanlegt að kerfisáætlun Landsnets sé ráðandi í skipulagi sveitarfélaga.

Kerfisáætlun Landsnets hf. er í dag byggð upp á mjög óvissri eða með öllu ofmetinni þörf fyrir raforkuflutninga. Raforkuspá Orkuspárnefndar er vægast sagt lítilsmetin og sviðsmyndir um þörf byggðar á raforkuflutningum frá virkjunarkostum í nýtinga og biðflokk rammaáætlunar, þó mjög margir þeirra kosta séu að mestu eða öllu leiti órannsakaðir eða jafnvel að þær rannsóknir sem farið hafi fram á svæðunum gefi til kynna að virkjunarkosturinn sé ekki raunhæfur. Kostnaður við byggingu raflína fer mjög eftir stærð línunnar og sverleika leiðara. Sama á við um kostnaðarsamanburð á loftlínunum og jarðstrengjum, en kostnaðarmur á allt að 132kV línunum og jarðstrengjum er hverfandi. Áætlaðar 220kV línur í kerfisáætlun Landsnets hf. sem margar hverjar er áætlað að reka um óákveðinn tíma sem 132kV línur eru u.þ.b. 44% dýrari en þær línur sem raunverleg þörf er á. Það er kostnaður sem velt er út í samfélagið, vegna ónógra þekkingar og mats sem ekki byggir á faglegum grunni. Gerð er athugasemd við að í kerfisáætlun Landsnets hf. eru áhrif raflína á samfélag alltaf talin jákvæð og algerlega litið framhjá mikilvægi aðgengis almennings að ósnortinni náttúru eða einni stærstu atvinnugrein þjóðarinnar; ferðaþjónustunni.

NSVE undirstrikar mikilvægi þess að raforkuflutningskerfið lúti ströngu, faglegu eftirliti, óháðra eftirlitsaðila. Eftirlit með Landsneti hf. sé eftir þannig að flutningsfyrirtækið sem hefur einkaleyfi á rekstri meginflutningskerfis raforku, laust við alla samkeppni, byggi raforkuflutningskerfið upp með tilliti til raunhæfrar þarfar í sátt við aðra þætti samfélagsins.

4. Einungis er gert ráð fyrir innleiðingu 22. gr. þriðju raforkutilskipunar ESB sem varðar stöðu kerfisáætlunar raforkuflutningsfyrirtækisins í frumvarpinu án þess að tilskipunin sé innleidd í heild sinni. Að mati NSVE er hins vegar mjög mikilvægt að innleiða þá þætti tilskipunarinnar sem varða sjálfstæði eftirlitsaðilans og neytendavernd. Hvorugt er lagt til í frumvarpsdrögnum og er það sérstaklega ámælisvert með tilliti til ósjálfstæðis og faglegra veikrar stöðu Orkustofnunar, sbr. það sem segir hér að ofan.

Markmið raforkulaga eru að „stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi“ með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar kunna að reynast vegna „*annarra almannahagsmuna*,” og „*stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti.*“

Tryggja þarf markmið raforkulaga um þjóðhagslegahagkvæmni, almannaheill og umhverfisvernd með vandaðri lagaumgjörð svo að kerfisáætlun Landsnets hf. taki skýrt og afdráttarlaust mið af þeim margvíslegu hagsmunum og sjónarmiðum sem í húfi eru. Að óbreyttu gerir frumvarp til breytinga á núgildandi raforkulögum nr. 65/2003, með síðari breytingum, *þingskjal 372. 305. mál 2014-2015*, það ekki.

Niðurstöður

NSVE telur að frumvarp til laga um breytingar á raforkulögum nr. 65/2003, með síðari breytingum, *þingskjal 372. 305. mál 2014-2015* vera meingallað og als ekki til þess fallin að skapa sátt um meginflutningskerfi raforku á landinu. Krefjast þarf stefnumörkunar þar sem umhverfissjónarmið og þjóðhagsleg hagkvæmni er höfð að leiðarljósi.

Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands leggja til að frumvarpið verði fellt.

Virðingarfyllt,
f.h. stórnar NSVE



Helena Mjöll Jóhannsdóttir formaður.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Skuggasundi 3,
101 Reykjavík

5. janúar 2014

Efni: Kæra Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands og Landverndar vegna leyfisveitingar Orkustofnunar til Landsnets hf. til að reisa og reka flutningsvirkid, Suðurnesjalínu 2.

Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands (NSVE), kt. 501111-1630, Austurgötu 29b, 220 Hafnarfirði, og Landvernd, landgræðslu- og umhverfisverndarsamtök Íslands, kt. 640971-0459, Þórunnartúni 6, 105 Reykjavík, kæra hér með neðangreinda leyfisveitingu Orkustofnunnar frá 5. desember 2013.

I. HIN KÆRDA ÁKVÖRÐUN

Ákvörðun Orkustofnunar frá 5. desember 2013 (tilvísun: 201220019/10.5 og verknúmer: 4123099) um að veita Landsneti hf. leyfi til að reisa og reka flutningsvirkid Suðurnesjalínu 2.

II. KÆRUHEIMILD

Kæruheimild er byggð á 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

III. AÐILD

Kæruaðild í máli þessu er byggð á 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Lýtur kæra þessi að ákvörðun sem fellur undir b-lið 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011.

Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands, eru frjáls félagsamtök áhugafólks um náttúruvernd á Suðvesturlandi. Markmið þeirra er að vera öflugur málsvari umhverfis- og náttúruverndarsjónarmiða í landshlutanum og að beita sér fyrir hvers kyns náttúruvernd, m.a. að stuðla að verndun landslags, jarðminja og sögulegra minja. Félagsmenn í NSVE eru 200 talsins.

Landvernd eru umhverfisverndarsamtök. Meginhlutverk samtakanna er verndun íslenskrar náttúru og umhverfis. Samtökin eru virkur þátttakandi í stefnumótun, fræðslu og upplýstri ákvarðanatöku í málum sem varða landnotkun, auðlindir og umhverfi. Félagsmenn í Landvernd eru rúmlega 1500 talsins.

Bæði samtökin eru opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald. Uppfylla þau því skilyrði 3. mgr. og 1. málslíðar 4. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011.

IV. KRAFA

Þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi, Orkustofnun gert að meta flutningsþörf fyrir raforku á umræddri línuleið og krefja framkvæmdaraðila um að líta til fleiri valkosta við kerfisútfærslu línunnar, þ.m.t. til jarðstrengja.

V. RÖKSTUÐNINGUR OG GREINARGERÐ

Málavextir

Með bréfi dagsettu þann 21. desember 2012 og móttæknu af Orkustofnun 28. desember 2012, sótti Landsnet hf. um leyfi til Orkustofnunnar til byggingar á Suðurnesjalínu 2, 220 kV háspennulínu sem áætlað er að reka „fyrst um sinn“ á 132 kV spennu, en ekki er tilgreint hversu lengi. Suðurnesjalína 2 er 32,4 km löng loftlína milli Hamraness og Rauðamels. Auk þess tekur leyfisveiting til breytingar á legu Fitjalínu 1, 132 kV línu milli Rauðamels og Njarðvíkurheiðar.

Með auglýsingu í Lögbirtingarblaðinu þann 1. febrúar 2013 var þeim aðilum sem málið varðar gefið færi á að kynna sér umsóknina og koma á framfæri skriflegum sjónarmiðum sínum við Orkustofnun fyrir 1. mars 2013.

Athugasemdir frá Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands, sem aðild eiga að Landvernd, dags. 28. febrúar 2013 bárust Orkustofnun 1. mars 2013 (Fylgiskjal 1).

Þann 6. desember 2013 kom fram í fréttum á RÚV að Orkustofnun hefði veitt Landsneti hf. leyfi til að reisa og reka Suðurnesjalínu 2. Þann 9. desember 2013 barst Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands afrit af leyfisbréfinu dagsettu 5. desember 2013, með fylgibréfi með leyfi til byggingar nýs raforkuflutningsvirkis – Suðurnesjalínu 2, sent Landsneti hf. 5. desember 2013 (Fylgiskjal 2), ásamt athugasemdum Landsnets hf. við athugasemdum Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands og Lex lögmannsstofu frá 19. nóvember 2013.

Málástaður og lagarök

1. Með leyfisveitingu Orkustofnunnar þann 5. desember 2013 braut Orkustofnun á andmælarétti Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands skv. IV. kafla 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, með því að gefa samtökunum ekki kost á að gera athugasemdir við athugasemdir Landsnets hf. á athugasemdum sínum. Í stjórnsýslulögum, IV. kafla, 13. gr. segir um andmælarétt:

„Aðili máls skal eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir honni eða slíkt sé augljóslega óþarft.“

Athugasemdir Landsnets hf. við athugasemdum Lex og Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlanda voru svo mikilsháttar, að óverjandi var að leita ekki viðbragða þeirra aðila við athugasemdum Landsnets hf.

2. Með lúti á andmælarétti braut Orkustofnun einnig jafnræðisreglu stjórnsýslulaga skv. III. kafla, 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þar segir um jafnræðisregluna:

„Við úrlausn mála skulu stjórnvald gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Óheimilt er að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða, byggðum á kynferði þeirra, kynþætti, liðarhaetti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmálaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ættum eða öðrum sambærilegum ástæðum.“

3. Með leyfisveitingunni braut Orkustofnun rannsóknarreglu 10. gr. III. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þar segir:

„Stjórnvald skal sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því.“

Af fylgihnéfi frá Orkustofnun með leyfi til byggingar nýs raforkuflutningsvirkis - Suðurnesjalínu 2, verður ekki annað séð en að leyfisveitingin byggir eingöngu á framlögðum gögnum Landsnets hf. og athugasemdum Landsnets við athugasemdir Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands og Lex lögmannstofu. Athugasemdir Landsnets hf. eru að mestu rökstuddar með tilvísun í i) greinargerð fyrirtækisins frá janúar 2013 sem fylgdi tillögu forstjóra þess til nefndar atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra um lagningu rafhlína í jörð og ii) skýrslu um mat á umhverfisáhrifum Suðvesturlína frá 2009. Greinargerðin byggir skv. heimildaskrá á upplýsingum allt frá árinu 2003, þó engum nými en frá júní 2012. Tillagan sem greinargerðin fylgdi fékk ekki samþykki meirihluta jarðstrengjanevndarinnar.

Við leyfisveitinguna virðist Orkustofnun ekki hafa tekið tillit til nými upplýsinga eða gagna frá öðrum aðilum sem þó höfðu borist stofnuninni og því telja kærendur að stofnunin hafi ekki gætt þess að uppfylla rannsóknarreglu stjórnsýslulaga. Því til rökstuðnings eru eftirfarandi gögn nefnd:

a) Niðurstaða jarðstrengjanefndar atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra frá febrúar 2013: [http://www.atvinnuvegaradunexti.is/media/ Acrobat/Rafmagnslinur i jord askyrsla.pdf](http://www.atvinnuvegaradunexti.is/media/ Acrobat/Rafmagnslinur%20i%20jardaskyrsla.pdf)

b) Ummæli Guðmundar Inga Ásmundssonar aðstoðarforstjóra Landsnets hf. í opnu bréfi í Akureyrarblaðinu 10. október 2013 um að Landsnet sé að láta endurskoða kostnaðaráætlanir varðandi jarðstrengjalausnir vegna verðlækkana á spennuhæmri strengjum á árinu 2013. Þar segir Guðmundur Ingi m.a.:

„... Miðað við kostnað og tækni hefur ekki verið raunhæft að að leggja ofkastamestu línurnar í jörð, nema í mjög takmörkuðum mæli. Á þessu ári hefur hins vegar orðið ákveðin þróun til verðlækkunar á spennuhæmri strengjum, jafnframt því sem verið er að leita leiða til að lækka kostnað við lagningu þeirra í jörð. Landsnet er því að láta endurskoða kostnaðaráætlanir varðandi jarðstrengjalausnir, út frá nýjustu og bestu upplýsingum sem fáanlegar eru frá flutningsfyrirtækjum í Evrópu, og verður að sjálfsögðu tekið tillit til þeirra niðurstöðna, þó ljóst sé að áfram verði strengir mun dýrari kostur en línur. ...“ (Fylgisskjal 3).

c) Upplýsingar um jarðstrengjalagnir franska raforkuflutningsfyrirtækisins RTE sem m.a. birtust í Bændablaðinu 17. október 2013, bls. 1 og 20 og hrekja þá fullyrðingu Landsnets hf. að raflínur yfir 100 kV séu almennt ekki lagðar í jörðu. Þar segir m.a. á bls. 20:

„... hafa Frakkar lagt 225kV raflínur í jörð undanfarna áratugi og eru alls 1.037 km af línunum á þeirri spennu í jörð nú þegar. ...“

„ Nú standur yfir lagning 107 km mjög öflugs jarðstrengs í fjallandi sunnarlega í Frakklandi. Strengurinn er að hluta á náttúruverndarsvæði og er lagður með vegi. Lengsti bútur hans, 65 km, er jafnframt sá lengsti í heiminum sem lagður hefur verið á 225kV spennu. Strengurinn verður tekinn í notkun árið 2015.“

„..... Fram kem hjá fulltrúa franska flutningsfyrirtækisins í kynningunni í liðinni viku að fyrirtækið gerði í útreikningum sínum ráð fyrir að núvirtur kostnaður við það að leggja jarðstrengi fyrir allt að 400 MW afl í dreifbýli sé jafn á við loftlínur. Þó stofnkostnaðursé meiri við svo öfluga jarðstrengi, sjána útreikningar Frakkanna að lægni flutningstøpa og minni viðhaldskostnaður vegur fyllilega upp á máti því. Afskriftartími beggja kerfanna er reiknaður 45 ár.“ (Fylgisskjal 4).

d) Ummæla Þórðar Guðmundssonar forstjóra Landsnets í Fréttablaðinu 21. október 2013, bls. 4. Þar segir:

„... Þórður segir hins vegar að Landsnet sé að endurskoða þessi mál og ljóst að kostnaður fer lækkandi. „Við erum að endurskoða allar okkar áætlanir um jarðstrengi; ekki rétt gættaka kostnaðarþætti er vægan jarðstrengjagagnningu.“ (Eudeiskjal 5)

- e) Skýrsla kanadíska ráðgjafafyrirtækisins Metso Energy Solutions um samanburð á jarðstrengjum og loftlínum við íslenskar aðstæður. Skýrslan var unnin að beiðni Landverndar og kynnt og gerð aðgengileg 13. nóvember 2013. Þar kemur m.a. fram að ef borin er saman líftímakostnaður 220 kV jarðstrengja og háspennulína miðað við 60 ára líftíma eru jarðstrengir 20% dýrari en loftlínur, en það er talsvert minni munur en Landsnet hf. hefur notað við, m.a. í fyrrnefndri greinargerð með tillögu fyrirtækisins til jarðstrengjanefndar atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra frá í janúar 2013 (sjá lið a hér að ofan). Þess má geta að franska raforkufyrirtækið, RTE, áætlar líftíma jarðstrengja lengri en 60 ár. (Fylgiskjal 6 og 7).

4. Orkustofnun hefur ekki fullnægt 22. gr. V. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um efni rökstuðnings, en þar segir:

„Í rökstuðningi skal vísa til þeirra réttarregina sem ákvörðun stjórnvalds er byggð á. Að því marki, sem ákvörðun byggist á mati, skal í rökstuðningnum greina frá þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi voru við matið.

Þar sem ástæða er til skal í rökstuðningi einnig rekja í stuttu máli upplýsingar um þau málsatvik sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins.

Takmarka má efni rökstuðnings að því leyti sem vísar þarf til gagna sem aðila máls er ekki heimill aðgangur að, sbr. 16. og 17. gr.

Hafi stjórnsýslunefnd ekki samþykkt rökstuðning með ákvörðun sinni skal formaður færa rök fyrir henni í samræmi við 1.–3. mgr.“

Í fylgihréfi Orkustofnunnar með leyfisveitingunni er rökstuðningur stofnunarinnar fyrir ákvörðuninni mjög rýr að mati kæranda. Ekki er tekin fullnægjandi og sjálfstæð afstaða til málsástæðna Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands og Lex lögmannsstofu fyrir hánd landeigenda eða í raun nægilega skýrt hvers vegna Orkustofnun kemst að niðurstöðu sinni. Skortir því á að fullnægt sé kröfum 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um efni rökstuðnings.

Bent er á að umboðsmaður Alþingis hefur oft fundið að því í álitum sínum, að rökstuðningi stjórnvalds sé áfátt, sbr. skýrslu umboðsmanns árið 2010, bls. 13-14. Þar segir m.a.:

„... Til grundvallar skyldu stjórnvalds til að færa rök fyrir niðurstöðu sinni liggja sjónarmið um réttaröryggi og nauðsyn þess að skapa traust á stjórnsýslunni hjá borgurunum. Miðað því að gera stjórnvaldi að rökstyðja ákvörðun er undirbúningi máls beint í betri og vandaðri farveg og minni líkur á því að ákvörðun verði illa ígrunduð eða byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum. Í vönduðum rökstuðningi felst jafnframt að málaaðila er sýnd sú virðing að niðurstæðan er útskýrð fyrir honum og hann getur staðreynt á jafnari grundvelli en elta hvert ákvörðunin er í samræmi við lög og hvort hann vill nýta sér þau úræði sem honum standa til boða til að leita réttar síns. Í sumum tilvikum getur nákvæmur rökstuðningur verið forsenda fyrir skilvinku eftirliti umboðsmanns, dómstóla og aðra settra stjórnvalda með stjórnsýslunni eða jafnvel grundvallur umbótastarfs í stjórnsýslunni, s.s. ef hann verður til þess að vekja athygli löggjafans á annmörkum eða ógillum á gildandi lögum.“ (Fylgiskjal 8).

Í nýlegum dómi, máli nr. 116/2011 um samkeppni, stjórnsýslu, rannsóknarneglu, stjórnvaldsúrskurð, ógildingu og frávísun frá héraðsdómi að hluta, hefur Hæstiréttur tekið mjög hart á því, að stjórnvald sinni ekki nægilega rannsóknarskyldu sinni og rökstuðningi, en þar sagði m.a.:

„... Þegar framangreint er haft í huga verður talið að áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafi hvorki gætt þeirrar skyldu sinnar við meðferð máls áfrýjanda að upplýsa málið nægjanlega í skilningi 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, né hafi áfrýjunarnefnd rökstutt niðurstöðu sína með þeim hætti sem áskilið er í 4. tölulið 31. gr., sbr. 22. gr. laganna. Er úrskurður áfrýjunarnefndar samkvæmt þessu haldinn svo verulegum annmörkum að falla ber hann úr gildi. Er þó sérstaklega lítið til þess að viðurlög vegna brota á þeim ákvæðum samkeppnislaga sem hér eru til umfjöllunar geta verið mjög þýngjandi fyrir þann sem þeim er beittur.“

5. Orkustofnun sinni ekki lögboðnu eftirlitshlutverki sínu

Með raforkulögum, nr. 65/2003, sem komu til framkvæmda um mitt ár 2003, var Orkustofnun falið viðtækt umsjúnarhlutverk í raforkumálum, einkum eftirlit með sérleyfisþáttum, þ.e. flutningi og dreifingu raforku.

Markmið raforkulaga nr. 65/2003 eru:

„að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skal:

1. Skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra sliemannahagsmuna.
2. Stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku.
3. Tryggja öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda.
4. Stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti“

- Einnig eru samkvæmt reglugerð um Orkustofnun, sem á sér stað í 9. gr. laga um Orkustofnun nr. 87/2003,; 6. lið, 5, meðal helstu verkefna Orkustofnunar í orkumálum að hafa eftirlit með sérleyfisþáttunum í raforkugeiranum.

Í afstöðu sinni með leyfisveitingunni tekur Orkustofnun undir þau rök Landsnets hf. að þörfin fyrir háspennulínu með flutningsgetu fyrir 600MW byggist á þörf fyrir raforkuflutning frá virkjunarkostum rammaáætlunar, þ.e. virkjunarkostum í nýtingarflokki með 260 MW uppsett afl og biðflokki með 100 MW uppsett afl, auk núverandi virkjana með 175 MW uppsett afl. Samtals 555 MW. Orkustofnun þegir jafnframt í afstöðu sinni að: „Þó að ekki sé fyrir séð að

næstu árum nema til komi orkufrækur iðnaður, ber að hafa í huga að slíkur orkufrækur iðnaður hefur verið pólitískt stefnumarkaður til atvinnuuppbyggingar á Suðurnesjum af þar til bænum stjórnvöldum auk aukinnar orkuframleiðslu á Reykjanesi samkvæmt rammaáætlun. Fyrst um sinn verður línan því rekin sem 132 kV lína þar til flutningsþörfin eykst. Einnig ber að hafa í huga að þróun byggðar á næstu fjörutíu til sjötíu árum mun leiða til þéttingar byggðar og aukinnar orkuþarfar.

Að mati kæranda eru þetta ekki nægilega sterk rök fyrir jafnmikilli flutningsgetu og leyfi Orkustofnunar gefur fyrir Suðurnesjalínu 2. Hér eru færð nokkur rök fyrir þeirri afstöðu kæranda:

- a. Eðli málsins samkvæmt er alls óvíst að nokkum tíman verði virkjaðir þeir virkjanakostir sem eru í biðflokki og jafnvel ekki í nýtingarflokki á Reykjaneskaganum meðal annars vegna óvissu um mögulega framleiðslugetu þessara svæða. Í viðtali í DV 11. júní 2013 segir Sigmundur Einarsson jarðfræðingur að miðað við 100 ára nýtingu jarðhitasvæða, hafi þegar verið gengið allt of langt í nýtingu á Reykjanesi. Þá falli þrýstingur stöðugt og jarðhitasvæðið í Svartsengi-Eldvörpum sé fullnýtt. Einnig segir hann boranir á Krýsuvíkursvæðinu ekki hafa skilað þeim árangri sem vonast var eftir. (Fylgisskjal 9). Þá er bent á slæma reynslu sem orðið hefur á háhitavirkjunum að undanförmu m.a. Hellisheiðarvirkjunar (Fylgisskjal 10) og slæma fjárhagsstöðu HS Orku sem hefur einkaleyfi á raforkuframleiðslu á svæðinu. Til vitnis um bága fjárhagsstöðu HS Orku er vitnað til greinar í Viðskiptablaðinu 13. ágúst 2013. Þar er fjallað er um uppgjör annars ársfjórðungs árið 2013 þar sem afkoman var neikvæð um 1.480 milljónir en þar vegur þyngst lækkun afleiðna (fram tíðarvirði orkusölusamninga sem tengjast álverði) um 3.950 milljónir. (Fylgisskjal 11).
- b. Þrátt fyrir að bæjarstjórn Reykjanesbæjar og núverandi stjórnvöld hafi stefnt að byggingu álvers í Helguvík er alls óvíst um þá framkvæmd. Bæði HS Orka og Orkuveita Reykjavíkur hafa lýst því yfir að fyrirtækin geti ekki útvegað þá raforku sem þarf í slíka stóriðju á því verði sem Century Aluminium er tilbúið til að greiða og Landsvirkjun getur einungis útvegað lítinn hluta raforkunnar sbr. frétt á RÚV 16. des. 2013. (Fylgisskjal 12). Mikil óvissa er því um það hvort nokkum tíma verði álver í Helguvík að veruleika né nokkur önnur stóriðja sem kallar á slíka raforkuflutninga. Eins og staðan er núna, virðast vera miklu minni en meiri líkur á því, að ekki verði af byggingu álvers í Helguvík, sbr. til dæmis pistil Ketils Sigurjónssonar sérfræðings í orkumálum á Mbl.is dags. 12. desember 2013 (Fylgisskjal 13) og frétt í Viðskiptablaðinu einnig 12. desember 2013, þar sem Michael A. Bless, forstjóri Century Aluminium, segist tilbúinn að líta á fjárfestingu fyrirtækisins í álveri í Helguvík sem sokkinn kostnað. (Fylgisskjal 13).
- c. Flutningsgeta línunnar verður ekki rökstutt með þéttingu byggðar nema að afar takmörkuðu leyti, en samkvæmt raforkuspá 2010-2050 verður árlegur vöxtur almennrar raforkunotkunar, þ.e.a.s. notkunar sem ekki er hjá stómatendum, til og með 2030 um 2% á landinu öllu (sjá t.d. Kerfisáætlun Landsnets 2012). Auk þess má

mæli en í kringum sveitarfélögin sunnar á Reykjaneskaganum. Því má ætla að löngu áður en 70 ára lífimi nýrrar háspennulínu verði liddin verði uppi háværar kröfur um breytingu á línunni með tilheyrandi auka kostnaði, þ.e.a.s. að setja línuna í jörð.

- d. Leyfisveiting fyrir byggingu 220 kV háspennulínu með 600MW flutningsgetu jafngildir 26 faldri flutningsþörf árið 2013 og 17 faldri flutningsþörf á Suðurnesjum árið 2050 skv. raforkuspá Orkuspáráæfndar fyrir árin 2012-2050. Á þeim rökum getur framkvæmdin ekki talist þjóðhagslega hagkvæm, en markmið raforkulaga er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi. Þá telst framkvæmdin ekki reist vegna almannahagsmuna og ljóst að sú umframkostnaður sem hlýst af háspennulínu af stærðargráðu sem ekki er þörf fyrir verður velt út í raforkuflutningskostnað til almennings.

Niðurlag

Af afstöðu Orkustofnunar í fylgisbréfi með leyfisveitingunni þykir ljóst að Orkustofnun hefur vanrækt illilega eftirlitshlutverk sitt. Stofnunin hefur ekki sinnt rannsóknarhlutverki sínu með gerð sjálfstæðs mats á raforkuflutningsþörfinni, ekki lagt sjálfstætt mat á valkosti skv. nýjustu upplýsingum og að því best verður séð ekki svo mikið sem lagt mat á þau fylgigögn sem þeim hafa verið send. Afstaðan virðist byggja að mestu efla öllu leyti á gögnum unnum af eða fyrir umsækjantilann sjálfan, Landsnet hf.

Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands og Landvernd gera kröfu um að leyfið verði afturkallað, raunveruleg flutningsþörf raforku metin á línuleiðinni og aðrir valkostir, þ.á.m. jarðstrengir, skoðaðir samkvæmt nýjustu fyrirliggjandi upplýsingum.

VI. ÁSKILNAÐUR

Áskilinn er réttur til að koma að frekari kröfum, rökstuðningi, lagarökum og gögnum á síðari stigum þessa máls.

VII. Fræmlögð gögn

1. Athugasemdir frá Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands, sem aðild eiga að Landvernd, dags. 26. febrúar 2013 sem bárust Orkustofnun 1. mars 2013.
2. Leyfisbréf Landsnets hf. til að reisa og reka flutningsvirkið – Suðurnesjalínu 2 frá Orkustofnun dags. 5. desember 2013 með fylgibréfi.
3. Ópið bréf Guðmundar Inga Ásmundssonar, aðstoðarforstjóra Landsnets hf. í Akureyrarblaðinu 10. október 2013. http://www.akureyrirvikublad.is/wordpress/wp-content/uploads/2013/10/38thl_3arganeur_Akurevri-vikublad_vefur.pdf (Bæst Orkustofnun með athugasemdum Lex lögmannstofu f.h. landeigenda 29. október 2013.)
4. Upplýsingar um jarðstrengjalagnir franska raforkuflutningsfyrirtækisins RTE úr Bændablaðinu 17. október 2013. <http://www.bandi.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=6986> (Bæst Orkustofnun með athugasemdum Lex lögmannstofu f.h. landeigenda 29. október 2013.)
5. Grein úr Fréttablaðinu 21. október 2013; Viðtal við Þórð Guðmundsson, forstjóra Landsnets hf. <http://www.visir.is/ExternalData/pdf/fal/131021.pdf> (Bæst Orkustofnun með athugasemdum Lex lögmannstofu f.h. landeigenda 29. október 2013.)
6. Glærur Þórhalls Hjartarsonar vegna kynningar á skýrslu Metso Energy Solutions, 13. nóvember 2013. <http://landvernd.is/Sidur/ID/4937/Jarstrengir-raunhfur-valkostur-til-flutnings-raforku>
7. Skýrsla Metso Energy Solutions frá nóvember 2013. <http://landvernd.is/Sidur/ID/4937/Jarstrengir-raunhfur-valkostur-til-flutnings-raforku> (Orkustofnun var kunningjört um skýrslu Metso Energy Solutions m.a. með bréfi frá Lex lögmannstofu fyrir hönd landeigenda 2. desember 2013, en einnig var skýrslan kynnt opinberlega í Reykjavík 13. nóvember, í Skogafirði 14. nóvember 2013 og gerð aðgengileg á veraldarvefnum þann 13. Nóvember 2013.)
8. Skýrsla umboðsmanns Alþingis 2010, bls. 13-14. http://www.umbodsmadur.is/assets/skyrsla_2010.pdf
9. Viðtali við Sigmund Einarsson jarðfræðing í umfjöllun DV 11. júní 2013. <http://www.dv.is/frettir/2013/6/11/abvredarleysi-og-glaoraedi-ad-reisa-akverid/>
10. Grein úr Fréttablaðinu 10. júní 2013, bls. 6 um Hellisheiðavirkjun; „Vandinn eykst stöðugt án aðgerða“. <http://vefblod.visir.is/index.php?alias=IS-FRT&s=7139&n=153625&a=342456>

11. Frétt úr Vísskiptablaðinu 13. ágúst 2013; HS Orka tapaði rúmum 1,4 milljörðum króna á fyrri hluta árs. <http://www.vb.is/frettir/94596/>
12. Frétt af RÚV 16. 12. 2013. <http://www.ruv.is/frett/nordural-vill-orku-ur-budarhalsvirkjun>
13. Pjetil Ketils Sigurjónssonar sérfræðings í orkumálum af Mbl.is dags. 12. desember 2013. <http://www.mbl.is/vidskipti/pistlar/audlind/1336741/>
14. Frétt úr Vísskiptablaðinu 12. desember 2013; Álver í Helguvík í strand. [http://www.vb.is/frettir/99593/?q=Álver í Helguvík](http://www.vb.is/frettir/99593/?q=Álver%20i%20Helguvik)

Virðingarfyllt,

Helena Mjöll Jóhannsdóttir,
kt. 200660-3319
formaður Náttúruvemdarsamtaka Suðvesturlands

Guðmundur Ingi Guðbrandsson,
kt. 260377-5629,
framkvæmdastjóri Landverndar

