



Reykjavík, 24 nóvember 2014

Alþingi
b/t atvinnuveganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavíkurborg hefur borist til umsagnar tvö þingskjöl, **þingsályktunartillögu um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína** (321 mál 144. löggjafarþings/þingskjal 392) og **frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (kerfisáætlun)** - (305 mál 144. löggjafarþings/þingskjal 372). Þar sem málin eru náskyld er umsögn skilað sameiginlega í einu skjali. Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkur vann umsögnina fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

1. Athugasemdir við þingsályktunartillögu um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína.

Almennar athugasemdir:

- Því er fagnað að skilgreind sé sérstök stefna með viðmiðum um val milli ólíkra flutningsleiða raforku og að slíkt sé til grundvallar kerfisáætlunar. Heildstæð og samræmd áætlun fyrir landið allt er í senn nauðsynlegt og ábyrgt skref í átt að meiri sátt um þessi málefni. Reykjavíkurborg gerir þó nokkrar athugasemdir við þingsályktunartillöguna.
- Það er gott að umhverfis- og öryggishagsmunir séu teknir inn í myndina þegar valið er milli jarðstrengja og loftlína, en lengra má fara að mati Reykjavíkurborgar en gert er í þingsályktunartillögunni t.d. væri hægt að forðast það alveg að leggja loftlínur í og við þéttbýli og verndarsvæði nema umhverfissröskun sé þeim mun meiri með notkun jarðstrengja. Langtímahagsmunir eiga að vega þar þyngra, einkum þegar horft er til þess að kostnaður við jarðstrengi hefur farið mjög minnkandi undanfarið með tækniframförum, viðhald þeirra er almennt ódýrara og þeim á ekki alltaf að þurfa að fylgja mikið rask t.d. vegna línuvegagerðar og jarðraski við byggingu mastra ef lögð er áhersla á að leggja þá meðfram akvegum eins og kostur er. Því vekur það furðu að gengið sé svo langt að setja það sem meginreglu að notast skuli við loftlínu fyrir meginflutningskerfi raforku, einkum þegar vitað er að meginflutningskerfið liggur að stórum hluta um óspillt víðerni á þjóðlendum. Þá vekur athygli að hvorki í stefnunni sjálfri né greinargerð með henni er vísað í að hún skuli unnin í samhengi við aðrar samþykktar áætlanir eða stefnur ríkis og sveitarfélaga er varða t.d. landnotkun og náttúruvernd. Hvergi er t.d. minnst á landsskipulag eða svæðisskipulög og ekki náttúruverndaráætlun eða áætlanir í ferðamálum. Mikilvægt er að stefnumótun sem varðar svo mikilvægt málefni sem raforkuflutning taki tillit til þessara þátta með skýrari hætti og helst þannig að ákvæði um slíkt komi fram í stefnunni. Ef ekki, er hægt að efast um að forsendur stefnumótunarinnar séu heildstæðir þjóðarhagsmunir. Vissulega er grundvallaratriði að stefnan stuðli að því að raforkuverð hækki ekki um of og að þjóðar raforkuflutningar séu skilvirkir horfa verður einnig til þeirra hagsmuna að almenningur



hafi aðgang að óspilltri náttúru (ekki síst á þjóðlendum), að gæði ferðaþjónustu séu ekki skert o.fl.

Athugasemdir við einstaka liði:

- Í lið 1.4 eru sett fram markmið um að sameiginlegt heildarhlutfall jarðstrengja í landshluta- og meginflutningskerfi raforku skuli hækka upp í allt að 80 % fyrir árið 2035. Þetta er metnaðarfullt markmið og er því fagnað að meiri áhersla sé lögð á jarðstrengi þar sem í flestum tilfellum má rökstyðja að sýnilegt umhverfisrask sé minna með notkun jarðstrengja en loftlína, einkum ef áhersla er lögð á að leggja jarðstrengi í veg. Þess vegna vekur furðu að í viðmiðum varðandi lagningu raflína sem eru skilgreind í lið 1.3 sé tiltekin meginregla um að notast skuli við loftlínur í meginflutningskerfi raforku. Þetta stangast á við markmiðin í lið 1.4, ekki síst því að lægsta hlutfall jarðstrengja er í meginflutningskerfinu að svo stöddu (skv. greinargerð með þingsályktunartillögu) og því helstu sóknarfærin til að auka notkun jarðstrengja einmitt þar. Ef það á almennt að forðast að leggja jarðstrengi í meginflutningskerfið þá virka þessi markmið ótrúverðug. Í það minnsta væri skynsamlegt að aðskilja markmið fyrir landshlutakerfi og meginflutningskerfi raforku.
- Það vekur furðu að í þeim tilvikum sem tilgreind eru í liðum 1.3.1 til 1.3.5 þegar jarðstrengur á að verða fyrir valinu umfram loftlínu innan meginflutningskerfisins,, að kostnaðarviðmið þau sem skilgreind eru hafa verið lækkuð frá fyrri drögum þingsályktunartillögunnar úr tvöföldum kostnaði í 1,5-faldan kostnað. Við þessa breytingu verða hverfandi líkur á að jarðstrengir verði yfir höfuð notaðir innan meginflutningskerfisins, m.a.s. í þéttbýli, á friðlýstum svæðum, við flugvelli o.s.frv. Réttara hefði verið að halda viðmiðinu í 2 eða jafnvel hækka það í 2,5 til að tryggja að þau umhverfis- og öryggissjónarmið sem vísað er til í viðmiðunum séu að sönnu virt. Eru rökkin fyrir þessari breytingu ekki tilgreind í þingsályktunartillögunni eða greinargerð henni fylgjandi.
- Reykjavíkurborg gerir athugasemdir við að ekki sé tekið tillit til annarra verndarsvæða en friðlanda sem eru vernduð sbr. 53. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd, þegar horft er til svæða þar sem réttlætjanlegt er að velja jarðstrengi umfram raflínur í meginflutningskerfum þrátt fyrir hærri kostnað. Hér ætti einnig að taka tillit til fólkvanga, svæða á náttúruminjaskrá eða á náttúruverndaráætlun sem og svæða undir hverfisvernd sem skilgreind eru í skipulagsáætlunum sveitarfélaga skv. ákvæði skipulagslaga nr. 123 (2010). Í það minnsta ætti að bæta við þessum svæðum í lið 1.5.1. sem sjónarmið sem höfð eru að leiðarljósi. Þá er áriðandi að horft sé til þess að töluverðar breytingar verða á skilgreiningum náttúruverndarsvæða með gildistöku nýrra náttúruverndarlaga nr. 60 (2013) þann 1. júlí 2015. Mikilvægt er að þingsályktunartillagan verði aðlöguð að þeim breytingum þegar þau lög taka gildi.
- Það er mjög slæmt að vatnsverndarsvæði sem skilgreind eru út frá ákvæðum laga um stjórn vatnamála nr. 36 (2011) og laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7 (1998) séu ekki tilgreind sérstaklega í þingsályktunartillögunni en t.d. í auglýstri tillögu um nýja samþykkt um vatnsvernd höfuðborgarsvæðisins segir í 71. grein að „leita þurfi samþykkis heilbrigðisnefnda við staðsetningu lagnaleiða“ og í 8. grein segir að „allar framkvæmdir sem ekki teljast nauðsynlegar fyrir vatnsveitu eru bannaðar innan brunnsvæða“, þ.m.t. raflínur. Ljóst er að vatnsverndarákvæði hljóta því að teljast lykilforsendur fyrir innihaldi kerfisáætlunar og vekur mikla furðu að hvergi sé minnst á vatnsvernd í þingsályktartillögunni.



- Í lið 1.5.2. mætti skilgreina betur viðmið um sjónræn áhrif t.d. sýnileika raflína úr ákveðinni fjarlægð, sérstaklega ef í nágrenni við friðlýst svæði, ferðamannastaði, þéttbýli o.s.frv. Ljóst er að sýnileiki háspennumastra getur verið umtalsverður, einkum á víðernum þar sem tækifæri til að fella möstur inn í landslag eða fela þau með einu eða öðru móti eru takmörkuð.
- Þeim atriðum sem er getið í lið 1.5 er almennt fagnað en þó má gagnrýna að orðalag það er fylgir ákvæðunum er ekki mjög afgerandi t.d. skal „leita leiða við“ að fylgja sjónarmiðunum „eins og kostur er“. Að mati Reykjavíkur þyrfti skýrari og strangari ákvæði um flest þeirra atriða sem þar er minnst á til að tryggja að þeim sé fylgt eftir af alvöru enda um mikilvæg atriði að ræða.
- Því er fagnað að misræmi á vörugjöldum af jarðstrengjum og loftlínunum verði afnumið með lagabreytingu. Ætti það enn frekar að virka hvetjandi til að auka notkun jarðstrengja í sem flestum tilfellum.

2. Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (kerfisáætlun)

Almennar athugasemdir:

- Því er almennt fagnað að hugað sé að heilsteyptri áætlanagerð fyrir raforkuflutning á landvísu með tilkomu kerfisáætlunar. Reykjavíkurborg gerir þó alvarlegar athugasemdir við ýmis atriði varðandi gerð og meðferð kerfisáætlunar eins og hún er skilgreind í þessu frumvarpi, einkum með tilliti til aðkomu og hagsmuna sveitarfélagana en einnig almennra forsenda. Verður vikið nánar að því í athugasemdum við einstakar greinar.

Athugasemdir við einstakar greinar:

- Í 1. grein frumvarpsins segir að ný flutningskerfi verði ekki háð leyfi Orkustofnunar nema þau komi ekki fram í kerfisáætlun. Reykjavíkurborg vill árétta og telur það mega skýra betur í lögnum að framkvæmdaleyfi sveitarfélags sé engu að síður nauðsynlegt og að samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 skuli mat á umhverfisáhrifum fara fram áður en slíkt leyfi er veitt. Mikilvægt er að tryggja að framkvæmdir sem varða fleiri en eitt sveitarfélag sem er alloft tilfellið þegar kemur að lagningu raflína, muni fá þá málefnalegu meðferð sem ásættanleg er (þ.m.t. mat á umhverfisáhrifum ef við á) og að niðurstöður þeirrar meðferðar muni geta haft áhrif t.d. á staðsetningu og gerð raflínunnar.
- Ekki er skilgreint að kerfisáætlunin sjálf sé háð umhverfismati en samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana nr. 105 (2006) gilda þau lög um framkvæmdaáætlanir og kerfisáætlun ætti að falla þar undir. Þar sem eðlilegt er að umhverfismat áætlunar fari fram áður en kerfisáætlun verður samþykkt af Orkustofnun er sérkennilegt að þess sé ekki getið í frumvarpinu. Þá er gagnrýnivert að Orkustofnun er ekki ætlað eftirlit með umhverfisáhrifum þeim sem felast í kerfisáætlun og þyrfti að skilgreina betur í lögnum hver eigi að fara með slíkt eftirlit. Taka þarf tillit til þess tíma sem mat á umhverfisáhrifum getur



tekið þegar kerfisáætlun er unnin, hvort sem er langtímaáætlun eða þriggja ára framkvæmdaáætlun.

- Í lið 9. gr. a. segir að við gerð kerfisáætlunar skuli byggt á “raunhæfum sviðsmyndum um þróun raforkuframleiðslu, raforkunotkunar, markaðsþróunar og raforkuflutnings til annara landa”. Hvergi er minnst á stefnur og viðmið er varða umhverfismál, öryggismál, samfélagsmál, byggðamál, skipulagsmál o.s.f.v. sem klárlega geta og eiga að hafa mikil áhrif á innihald slíkra kerfisáætlana þar sem ljóst er að framkvæmd kerfisáætlunar mun hafa mikil áhrif á bæði umhverfi og samfélag.
- Í 9. gr. b. segir að Orkustofnun sé eini eftirlitsaðilinn með framkvæmd kerfisáætlunar og skal m.a. hafa samráð við alla núverandi og væntanlega viðskiptavini flutningsfyrirtækisins. Er það full þröngur samráðsrammi og heppilegra hefði t.d. verið að sjá samráð við fagstofnanir t.d. í iðnaði, skipulagsmálum, umhverfismálum og ferðamálum og félagasamtök t.d. í náttúruvernd og ferðamennsku sérstaklega tilgreint til viðbótar. Mun betur má skilgreina samráðsferlið og þátttakendur þess í löggjöfni.
- Að lokum gerir Reykjavíkurborg alvarlegar athugasemdir við innihald c-liðs 9. greinar og telur að hart sé vegið að skipulagsrétti sveitarfélaga. Ljóst er að kerfisáætlun raforkuflutninga er gefinn afar mikill sess í samanburði við skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Sveitarfélögum er bæði gerð skylda að „samræma skipulagsáætlanir við staðfesta tíu ára kerfisáætlun“ og að tryggja að „skipulagsmál hindri ekki framgang þeirra verkefna sem eru í staðfestri þriggja ára framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar“. Einnig er sveitarstjórn „óheimilt að víkja frá tillögu flutningsfyrirtækisins ef það leiðir til þess að flutningsfyrirtækið [nái] ekki að uppfylla skyldur sínar samkvæmt gildandi kerfisáætlun“. Hér er flutningsfyrirtækinu sem umsjónaraðila kerfisáætlunar gefið afar mikið vald og ljóst er að ef samkomulag um framkvæmdaliði kerfisáætlunar næst ekki með samráðsferlinu er lítið sem sveitarfélagið getur gert til að mótmæla. Í löggjöfina vantar tilfinnanlega ákvæði sem útskýra hvernig leyst verður úr ágreiningsmálum með þeim hætti að sátt verði um, t.d. er ekki gefið til kynna hvort og hvernig sveitarfélög geta kært samþykki Orkustofnunar á kerfisáætlun. Mun sú kæra vera til úrskurðarnefndar umhverfis – og auðlindamála, úrskurðarnefnd orkumála eða beint til ráðherra ? Þetta þarf að skýra betur í lögnum til að tryggja að ekki komi til óleysanlegs ágreinings um einstakar framkvæmdir. Aðlögunartími sveitarfélaga til að bregðast við innihaldi kerfisáætlunar með skipulagsbreytingum verður einnig að vera sveigjanlegur. Mikilvægt er að lögbundinni lýðræðislegri meðferð skipulagsmála sem og leyfisveitingu framkvæmdaleyfis sé ekki ógnað með þessu fyrirkomulagi. Tryggja þarf aðkomu allra hagsmunaaðila að málameðferð, leggja þarf mat á hvort þörf sé á umhverfismati, leita umsagna fagaðila o.fl.

F.h. umhverfis- og skipulagsviðs,

Snorri Sigurðsson, verkefnastjóri, umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkur