

Eydís Franzdóttir
Landakoti
190 Vogar
Netfang: ef@ismennt.is
Símar: 424-6607/863-6607

Alþingi, atvinnuveganefnd
Netfang: nefndasvid@althingi.is

25. nóvember 2014

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

Ég undirrituð geri alvarlegar athugasemdir við ofangreint frumvarp til laga um breytingar á raforkulögum .

Sérstaklega það:

1. Að gera Orkustofnun að eina eftirlistatila með flutningsfyrirtækinu Landsneti hf. framkvæmdum og áætlunum þess.
2. Að gefa kerfisáætlun Landsnets hf. það vægi í skipulagi sveitarfélaga sem hér um ræðir, það er að kerfisáætlun sé ráðandi í skipulagi.
3. Að innleiða einungis brot af þriðju raforkutilskipuninni, 2009/72/EB, er lítur að kerfisáætlun raforkuflutningsfyrirtækisins án þess að tilskipunin sé innleidd í heild sinni.

1. Hæfni Orkustofnunar

Samkvæmt reglugerð um Orkustofnun 6. gr. eru meðal helstu verkefna Orkustofnunar í orkumálum að „hafa eftirlit með sérleyfispáttunum í raforkugeiranum“.

Samkvæmt raforkulögum nr. 65/2003 hefur Orkustofnun víðtækt eftirlitshlutverk m.a. samkvæmt 24. gr. „eftirlit með fyrirtekjum sem eftir lögnum starfa“, þ.m.t.

flutningsfyrirtækinu Landsneti hf. og ber að sjá til þess að fyrirtækið uppfylli í framkvæmdum sínum þau skilyrði sem í lögnum eru sett áður en Orkustofnun veitir Landsneti hf. leyfi til framkvæmda. Þessar skyldur sínar hefur Orkustofnun þverbrotið eins og sjá má í stefnu og

kæru á hendur stofnunninni vegna framkvæmdaleyfis fyrir Suðurnesjalínu 2 frá 5. desember 2013 (Fylgiskjal 1):

a) Stefnu landeigenda í Sveitarfélaginu Vogum til dómstóla (Fylgiskjal 2)

b) Kæru Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands (NSVE) og Landverndar til Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála¹.

Markmið raforkulaga nr. 65/2003 er skv. 1. gr. laganna svohlóðandi:

„Markmið laga þessara er 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 almannahagsmuna.***

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.**“ [Leturbreyting undirritaðrar]*

Eins og sjá má í fylgigögnum 1 og 2 og kæru NSVE og Landverndar², vanrækti Orkustofnun algjörlega eftirlitshlutverk sitt áður en hún veitti framkvæmdarleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 og braut rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 með því að afla ekki nauðsynlegra, nýjustu og réttra upplýsinga í málinu og byggja ekki ákvörðun sína á slíkum gögnum.

A) Orkustofnun lagði ekki sjálfstætt mat á þörfina fyrir 220kV línu með 690MVA flutningsgetu (sbr. flutningsþörf í umsókn Landsnets um leyfi hf. til Orkustofnunar fylgisskjal 3 bls. 5), en mat á þjóðhagslegri hagkvæmni framkvæmdarinnar hlýtur að byggjast á slíkri þarfagreiningu, þar sem kostnaður við raflínur fer mjög hækkandi með aukinni flutningsgetu. Einungis 5 mánuðum eftir útgáfu framkvæmdaleyfis Orkustofnunnar sótti Landsnet hf. um framkvæmdarleyfi til sveitafélaganna á línuleiðinni þar sem kemur fram að flutningsgeta línunnar er nú einungis áætluð 470MVA frá Hamranesi að Njarðvíkurheiði og 380MVA frá Njarðvíkurheiði að Rauðamel. (Fylgisskjal 4 Tafla 1, bls. 9).

Orkustofnun hefði með þarfagreiningu mátt komast að sömu niðurstöðu og Landsnet nú þ.e. að flutningsþörfin; 690MVA, væri langt umfram ranverulega þörf. Flutningsþörfin 470MVA breytir öllum forsendum varðandi framkvæmdina m.a. varðandi samanburð og greiningu valkosta. T.d. hafði Orkustofnun undir höndum

¹ Kæra Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands og Landverndar hefur verið send atvinnuveganefnd meðfylgjandi athugasemdum náttúruverndarsamtakanna við frumvarpið.

² Sjá lið 1 hér að ofan.

heimildir um sambærilegan kostnað jarðstrengja og loftlína með u.þ.b. 470MVA (\cong 400MW) flutningsgetu bæði frá Frakklandi³ og úr nýrri samanburðarskýrslu kanadíska ráðgjafafyrirtækisins Metsco Energy Solutions, sérstaklega miðaðri við íslenskar aðstæður⁴. Að auki hefði stofnunin auðveldlega geta aflað opinberra gagna um lagningu sambærilegs jarðstrengs í Danmörku⁵ með heildarkostnað um 86m/km og móti 65m/km á áætlaða Suðurnesjalínu 2⁶. Orkustofnun veitti leyfið í blindni með tilvitnunum í upplýsingar frá umsækjandanum, s.s. greinargerð 2. janúar 2013 sem fulltrúar fyrirtækisins lögðu fram til nefndar Alþingis um mótun stefnu um lagningu raflína í jörð, með tillögu sinni til nefndarinnar. Greinargerðin var unnin fyrir Landsnet hf. á forsendum fyrirtækisins og skv. heimildaskrá voru gögnin sem byggt var á allt frá árinu 2000, en ljóst er að mjög miklar tækniframfarir hafa verið í þróun og lagningu jarðstrenga frá þeim tíma. Ekki náðist samkomulag í jarðstrengjanefndinni um tillögur Landsnets hf.

Að ofansögðu er ljóst að Orkustofnun brást algjörlega eftirlitshlutverki sínu við veitingu leyfis fyrir Suðurnesjalínu 2. Hún afritaði athugasemdir frá umsækjandanum og gerði að sínum án allrar gagnrýni⁷ og að því er virðist án þess að lesa eða leggja mat á önnur gögn sem stofnunni hafði borist með athugasemdum hagsmunaaðila. Orkustofnun fylgdi ekki markmiðum raforkulaga skv. 1. gr. heldur veitti leyfi fyrir framkvæmd:

- a) langt umfram þörf – sem stuðlar ekki að „**þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi**“
- b) tók ekki tillit til „**annarra almannahagsmuna**“
- c) tók ekki „**tillit til umhverfissjónarmiða**“

- B) Orkustofnun braut á andmælarétti 13.gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, með því að gefa aðilum málsins ekki tækifæri til að gera athugasemdir við athugasemdir Landsnets hf. áður en stofnunin tók ákvörðun veitingu leyfis fyrir Suðurnesjalínu 2.

Í 13.gr. stjórnarsýslulaga segir:

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

Athugasemdir Landsnets hf. við athugasemdir hagsmunaaðila voru svo mikilsháttar, að óverjandi var að leita ekki viðbragða þeirra við athugasemdum Landsnets hf.

Orkustofnun sem vanvirðir með jafn augljósum hætti athugasemdir hagsmunaaðila og rétt þeirra til andmæla getur ekki talist hæf til að gegna hlutverki einu eftirlitsstofnunarinnar með flutningsfyrirtækinu. Með hliðsjón af ofangreindu broti á

³ Bændablaðið 17.október 2013: „Jarðstrengjakerfi er ekki dýrara en 225 kíóvolta loftlinkerfi“

<http://www.bondi.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=6988>

⁴ Skýrsla Metsco Energy Solutions frá nóv. 2013. <http://landvernd.is/Sidur/ID/4937/Jarstrengir-raunhfur-valkostur-til-flutnings-raforku>

⁵ http://www.windpower.org/downloads/1270/iens_christian_hygebjerg_energinetdk.pdf

⁶ Sbr. Hagkvæmnimat framkvæmdar, meðfylgjandi umsókn Landsnets hf. fyrir leyfi Orkustofnunar.

⁷ Sbr. Stefnu landeigenda (fylg. 2) og kæru Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands og Landverndar vegna leyfi OS fyrir Suðurnesjalínu 2.

andmælarétti 13. gr. stjórnáætlun laga er ljóst að athugasemdir hagsmunaaðila við kerfisáætlun, nái breytingarnar fram að ganga, koma ekki til með að vega þungt við ákvarðanatöku Orkustofnunar.

- C) Norska systurstofnun Orkustofnunar, NVE, gerði úttekt á Orkustofnun að beiðni iðnaðarráðuneytisins 2011. Í skýrslu um niðurstöðu úttektarinnar⁸ kemur fram að **Orkustofnun er vanmáttug** vegna skorts á starfsfólki, sérlega fagfólki á svið verkfræði, hagfræði og lögfræði. NVE leggur til að starfsmannafjöldi Orkustofnunar við eftirlit verði tvöfaldaður. Bent er á nauðsin starfsþjálfunar og endurmenntunar starfsfólks án tillits til starfsmannafjölda.

Í skýrslunni kemur einnig fram að dæmi séu um að markaðsaðilum hafi þótt nauðsynlegt;

- a) að hafa samband við ráðuneytið beint til að ræða undirbúning ákvarðana Orkustofnunar,
- b) að aðstoða Orkustofnun við afgreiðslu verkefna hennar,
- c) að leiðbeina um ákveðna niðurstöðu, eða
- d) einfaldlega að undirbúa ákvörðun stofnunarinnar.

Allt var þetta vegna ófullnægjandi getu og hæfni Orkustofnunar. Dæmi séu einnig um að ráðuneytið leiðbeini Orkustofnun í ákvarðanatöku vegna tilmæla markaðsaðila. Sumir viðælendur NVE töldu Orkustofnun ekki hafa neina stjórn á mikilvægum markaðsaðilum og jafnvel var gerð athugasemd við að raforkuflutningsfyrirtækið liti afleitri stjórn, án afskipta Orkustofnunar.

NVE leggur til að slitið verði á öll tengsl milli Orkustofnunar og ráðuneytisins.

2. Kerfisáætlun Landsnets

- A) Í drögum að breytingu á raforkulögum sem hér eru athugasemda er lagt til að kerfisáætlun Landsnets sé ráðandi í skipulagi sveitarfélaga sbr. 9. gr. c. Sveitarfélögum gefst kostur á að gera athugasemdir við drög að kerfisáætlun innan 6 vikna frá kynningu sbr. 9. gr. a, en ljóst er að sá tími nægir engan vegin til að fá faglega ráðgjöf varðandi áætlun línumannvirki eða áhrif þeirra á skipulag sveitarfélagsins, né heldur að fá óháða fagaðila til að meta aðra kosti. Ljóst er að línumannvirki, sérsaklega háspennulínur í lofti, hafa gífurleg áhrif á skipulag sveitarfélaga með tilliti til íbúðarbyggðar, landnotkunar, uppbyggingaáforma í ferðaþjónustu, rétt fólks til aðgengis að óspilltri náttúru svo ekki sé talað um aðgang að óspilltu neysluvatni. 6 vikna frestur til athugasemda sem, sbr. athugasemd 1. B) hér að ofan, verður líklega ekkert tillit tekið til, getur ekki kallast samráð, hvorki við sveitarfélög eða aðra hagsmunaaðila.

⁸ Skýrsla um úttekt norsku systurstofnunarinnar á Orkustofnun verður send sem sér fylgiskjal með athugasemdum undirritaðrar við frumvarp til breytinga á raforkulögum, mál 305, 2014-2015.

B) Í drögum að kerfisáætlun Landsnets 2014-2023 voru settar upp 3 sviðsmyndir sem kerfisáætlun byggir á. Forsendur sviðsmyndanna voru:

1. Raforkuspá
2. 50% úr rammaáætlun
3. 100% úr rammaáætlun

Eðlilegt er að bygga kerfisáætlun á sviðsmynd 1, þ.e. raforkuspá Orkuspárnefndar, en að styðjast við virkjanakosti úr rammaáætlun sem sumir hverjir eru enn lítið ransakaðir og jafnvel að þær ransóknir sem farið hafa fram gefa ekki til kynna að virkjanakosturinn geti skilað uppsettu afli, geta ekki verið forsendur til grundvallar kerfisáætlunar sem er ráðandi varðandi aðra skipulagsþætti.

Má sem dæmi nefna að í viðtali við DV 11. júní 2013, benti Sigmundur Einarsson, jarðfræðingur á, að miðað við 100 ára nýtingu jarðhitasvæða hafi þegar verið gengið alltof 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 eftir⁹.

Eldvörp og Krýsuvík eru meðal ónýtttra virkjanakosta í nýtingaflokki rammaáætlunar. Kerfisáætlun sem er ætlað að vera áætlun til 10 ára, getur ekki byggst á svo vafasömum forsendum. Orkuflutningsþörfin er mjög ofmetin miðað við núverandi vitneskju um framleiðslumöguleika og þar með er þörf fyrir svo mikla flutningsgetu flutningskerfisins brostin.

Í drögum að kerfisáætlun Landsnet til næstu 3. ára, sem kallast framkvæmdaráætlun skv. 9. gr. a, b) í lagabreytingum þessum, er Suðurnesjalína 2 á áætlun nú á árinu 2014. Eins og sjá má í röksemdafærslu Landsnets hf. sem leyfisveiting Orkustofnunnar fyrir framkvæmdinni byggir á (Fylgisskjal 1, bls. 4) eru allir virkjanakostir í nýtingar og biðflokki rammaáætlunar á Reykjanesi, þar með talið Eldvörp og Krýsuvík, tilgreind til að rökstyðja þörf fyrir 220kV háspennulínu. Ef fyrirtækið byggir framkvæmdaáætlanir komandi árs á svo óþekktum þörfum er ólíklegt að áætlanir til 10 ára séu byggðar á traustum grunni.

C) Í kerfisáætlun Landsnets, kafla 2.4 á bls. 21 er tekið dæmi um samanburð milli loftlína og jarðstrengja. Þar er vitnað í skýrslu Landsnets frá janúar 2014 þar sem skoðaðar voru 5 aðstæður til jarðstrengjalagna.

Í skýrslunni var ekki skoðað að leggja jarðstrengi með vegum sem nánast er möguleiki um allt land, heldur reiknaður gífurlegur kostnaður við veglagnir og efnisflutninga tengda þeim. Að auki var verið á jarðstrengjum sem miðað var við langt umfram raunverulegt innkaupsverð á jarðstrengjum t.d. í Danörku; við Anholt-strenginn,

⁹ Viðtali við Sigmundur Einarsson jarðfræðing í umfjöllun DV 11. júní 2013.
<http://www.dv.is/frettir/2013/6/11/abvrgdarlevsi-og-glapraedi-ad-reisa-alverid/>

220kV streng sem tekin var í notkun 2012 og nýjan streng 220kV jarðstreng, Horns Rev 3, sem verið er að leggja núna¹⁰.

Í kerfisáætlun bls. 21 segir einnig:

„Til þess að ná um 400 MVA flutningsgetu við bestu íslensku aðstæður á 220 kV spennu þarf jarðstreng með að minnsta kosti 2000 mm² þversnið. Strengur af þeim sverleika er allt að því flutningsmesti jarðstrengur sem völ er á.“

Ofangreind fullyrðing er vægast sagt vafasöm ef ekki með öllu ósönn.

Íslenskar aðstæður fyrir jarðstrengjalagnir eru í heild ekki frábrugðnar aðstæðum í öðrum löndum. Aðstæður eru alsstaðar mismunandi og þarf alltaf að skoða hvert tilfelli fyrir sig. Slíkt á við um allan heim og þarf að velja streng eftir aðstæðum hverju sinni. Þetta á líka við t.d. í Frakklandi þar sem franska raforkuflutningsfyrirtækið RTE vinnur nú að lagningu 225kV strengs, PACA strengsins, í hálendi í Suður-Frakklandi. Strengurinn er 107 km og hefur allt að 800MW flutningsgetu á einu strengjasetti. Sjá. Myndband frá franska raforkuflutningsfyrirtækinu RTE með ísl. texta á:

<https://www.youtube.com/watch?v=-5ojuV-Q4mQ>

Einnig er annað myndband frá RTE um lausnir á ýmsum tækniáskorunum vegna orkuflutnings með háspennum jarðstrengjum sem eiga vel við héraendis með ísl. texta á: <https://www.youtube.com/watch?v=AkmHHJYd1EQ>

Með hliðsjón af flutningsgetu PACA strengsins, með um 800MW flutningsgetu á einu strengjastrengjasetti, standast ekki fullyrðingar í kerfisáætlun Landsnets á bls. 22 um að 2 strengjasett þurfi til að flytja 600MVA og er súlurit um samanburð á kostnaði að samaskapi ómarktækt.

Valkostagreiningu milli jarðstrengja og loftlína verður að bygga á ranverlegum gögnum sem eru uppfærð með tilliti til nýjustu upplýsinga. Þær upplýsingar sem Landsnets styðst við í kerfisáætlun uppfylla ekki þær kröfur.

D) Í kerfisáætlun er lagðir til 3 valkostir til styrkingar flutningskerfisins:

- A - Hálendislína og Norðurland
- B - Byggðalína
- C - Hálendislína og vesturvængur.

Ljóst er að allir valkostirnir hafa mikil sjónræn áhrif enda þurfa háspennulínur af þeirri stærðargráðu sem hér um ræði að vera á mjög háum möstrum. Er því með ólíkindum að í kerfisáætluninni og umhverfismati hennar séu áhrif á samfélag alltaf talin

¹⁰ <http://energinet.dk/DA/ANLAEG-OG-PROJEKTER/Nyheder/Sider/Energinet-dk-koeber-kabler-til-Horns-Rev-3-havmoelleparken.aspx>

verulega jákvæð, eins og samfélagslegir þættir snúist eingöngu um mikla raforku notkun og störf í stóriðju. Ekkert mat er lagt á áhrif á ferðaþjónustu.

Kannanir hafa ítrekað staðfest að ferðamenn sækja í miklum mæli Ísland heim vegna hinnar einstöku og ósnortnu náttúru landsins.

Kannanir Ferðamálastofu meðal erlenda ferðamanna veturinn 2011-2012 og sumarið 2011 sýna að á bilinu 71,3-79,7% erlendra ferðamanna nefna íslenska náttúru sem helsta áhrifaþátt ákvörðunar um að ferðast til Íslands. Því er ljóst að náttúra Íslands er sú auðlind sem ferðaþjónustan byggir á.

Samkvæmt skýrslu ráðgjafafyrirtækisins Boston Consulting Group, frá september 2013, um framtíð íslenskrar ferðaþjónustu mun ferðaþjónusta á þessu ári taka fram úr sjávarútvegi sem mikilvægasta útflutningsatvinnugrein þjóðarinnar. Í skýrslunni er gert ráð fyrir 7% árlegum vexti í ferðaþjónustu næstu 10 ár og að ferðamönnum muni fjölga úr rúmlega 672.000 árið 2012 í eina og hálf milljón árið 2023. (Eru nú 2014 skv. fréttum um 1.000.000.) Þá er gert ráð fyrir að ferðaþjónusta muni skila 215 milljörðum árlega til landsframleiðslu árið 2023 og ríflega 400 milljörðum sama ár með óbeinum framlögum. Um 5.000 ný störf verða til og beinar og óbeinar heildarskatttekjur af ferðaþjónustu munu nema 52 milljörðum á ári eftir áratug. Segir enn fremur í skýrslunni að til þess að ná þessum árangri sé nauðsynlegt að tryggja náttúruvernd.

Miðað við þessar upplýsingar er gerð alvarleg athugasemd við að í kerfisáætlun og umhverfismati hennar, séu áhrif á samfélag metin verulega jákvæð án tillits til svo stórrar atvinnugreinar.

3. Innleiðing á 22.gr. þriðju raforkutilskipunarinnar.

Gerð er athugasemd við að í frumvarpinu sé verið að innleiða 22.gr.þriðju raforkutilskipunar ESB, er lítur að stöðu kerfisáætlunar raforkuflutningsfyrirtækisins án þess að tilskipunin sé innleidd í heild sinni. Sérlega er mikilvægt að innleiða þá þætti er snúa að sjálfstæði eftirlitsaðilans og neytendavernd.

Í úrdrætti að meistaraprófsritgerð Andra Þórs Tómassonar við HÍ, frá 6. feb. 2014; „Neytendaréttur á íslenskum raforkumarkaði og væntanleg áhrif tilskipunar 2009/72/EB“¹¹ segir meðal annars:

„Ef tilskipun 2009/72/EB verður innleidd í íslenskan rétt er þörf á breytingum. Aðskilja þarf Orkustofnun frá Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu vegna þeirrar skyldu tilskipunarinnar um óháðan eftirlitsaðila og einnig þarf að gera breytingar á kvörtunarferli fyrir neytendur.“

¹¹ <http://hdl.handle.net/1946/17311>

Hvorugt þetta er lagt til í drögum að frumvarpi því sem hér er til athugasemda. Það er sérstaklega á mælisvert með tilliti til ósjálfstæðis Orkustofnunnar sbr. athugasemd 1 hér að ofan.

Niðurstaða athugasemda

Orkustofnun er ekki hæf til að gegna eftirliti með kerfisáætlun Landsnets hf. eða meta umsagnir hagsmunaaðila vegna fámennis og vanþekkingar starfsmanna auk tengsla við ráðneyti og áhrifa flutningsfyrirtækisins á stofnunina.

Kerfisáætlun Landsnets þarf að byggja á raunverulegum forsendum um raforkuþörf, styðjast við nýjustu upplýsingar varðandi valkostagreiningu, taka tillit til almennings, starfa einnig utan stóriðju, annarra skipulagsþátta samfélagsins, umhverfis, náttúru og umfram allt vera

áætlun sem byggir á þjóðhagslegri hagkvæmni skv. markmiðum raforkulaga en ekki einungis á hagkvæmni fyrir fyrirtækið sjálft, Landsnet hf.

Þriðju raforkutilskipun ESB skal innleiða í heild.

Undirrituð telur að breytingar á raforkulögum sem veita Landsneti fh. fyrirtæki sem hefur einkaleyfi á raforkuflutningum á landinu slíkar forgangsheimildir í skiplagsmálum sem hér um ræðir vera mjög vafasama ef ekki beinlínis hættulega fyrir flesta aðra þætti þjóðfélagsins en afkomu Landsnets og uppbyggingu stóriðju.

Lagt er til að frumvarp til laga um breytingar á raforkulögum nr. 65/2003, með síðari breytingum (kerfisáætlun), þingskjal 372. 305. mál 2014-2015, verði fellt.

Fylgiskjöl:

1. Framkvæmdaleyfi Orkustofnunnar fyrir Suðurnesjalínu 2 frá 5. desember 2013.
2. Stefna landeigenda í Sveitarfélaginu Vogum vegna framkvæmdaleyfis Orkustofnunnar fyrir Suðurnesjalínu 2, lögð fram í Héraðsdómi Reykjavíkur 2. mars 2014.
3. Suðurnesalína 2 umsókn um leyfi til Orkustofnunnar
4. Lýsing mannvirkja vegna útgáfu framkvæmdarleyfis – fylgisskal með umsókn um framkvæmdarleyfi til Sveitarfélagsins Voga.

Virðingarfyllt,

Eydís Franzdóttir.



Orkustofnun gjörir kunnugt:

að samkvæmt 2. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003, er hér með

Landsneti hf.

veitt leyfi til að reisa og reka flutningsvirkið,

Suðurnesjalínu 2.

Um er að ræða 220 kV háspennulínu frá tengivirki við Hamranes í Hafnarfirði um Voga, Reykjanesbæ og Grindarvíkurbæ að tengivirki við Rauðamel, um 5 km norðan við Svartsengi. Leyfi þetta er veitt á grundvelli þeirra gagna er fylgdu leyfisumsókninni og aflað var á umsóknarferlinu og með fyrirvörum er fram koma í fylgibréfi með leyfi Orkustofnunar dagsettu 5. desember 2013.

Orkustofnun, 5. desember 2013

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Guðni A. Jóhannesson', written over a horizontal line.

Guðni A. Jóhannesson

Landsnet hf.
Gylfaflöt 9
112 REYKJAVÍKReykjavík, 5. desember 2013
Tilvisun: 2012120019/10.5
Verknúmer: 4123099**Efni: Fylgibréf með leyfi til byggingar nýs raforkuflutningsvirkis - Suðurnesjalína 2**

Með bréfi Landsnets hf. dags. 21. desember 2012 sem móttakið var þann 28. desember 2012 sótti Landsnet hf. um leyfi Orkustofnunar, sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003 með síðari breytingum, til byggingar á nýju raforkuflutningsvirki - Suðurnesjalínu 2.

Um er að ræða 220 kV háspennulínu sem verður fyrst um sinn rekin á 132 kV spennu milli Hamraness og Rauðamels. Línan er 32,4 km löng loftlína. Auk byggingar Suðurnesjalínu 2 er einnig gert ráð fyrir að breyta legu Fitjalínu 1 sem er 132 kV lína milli Rauðamels og Njarðvíkurheiðar.

Í samræmi við 3. mgr. 34. gr. raforkulaga með síðari breytingum var með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu þann 1. febrúar sl. þeim aðilum er málið varðar gefið færi á að kynna sér umsóknina og koma á framfæri skriflegum sjónarmiðum sínum við Orkustofnun fyrir 1. mars sl. Tekið var fram að frekari upplýsingar og gögn um flutningsvirkið, sem ekki eru flokkuð sem trúnaðargögn, væri hægt að nálgast hjá framkvæmdaraðila, Landsneti hf.

Athugasemdir frá Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands dags. 28. febrúar sl. bárust Orkustofnun þann 1. mars sl. og athugasemdir frá LEX lögmannsstofu f.h. landeigenda bárust Orkustofnun þann 29. október sl. eftir að umbjóðendur fengu frest til að skila athugasemdum til þess dags. Þess skal getið að tafr höfðu orðið á afgreiðslu umsóknar Landsnets hf. í framhaldi af því að kærð var sú ákvörðun Orkustofnunar að veita ekki landeigendum á Reykjanesi, umbjóðendum Lex lögmannsstofu, óheftan aðgang að gögnum merktum „trúnaðarmál“ sem tengjast umsókn Landsnets hf. Með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála dags. 19. september sl. var sú ákvörðun Orkustofnunar staðfest. Umbjóðendur LEX gátu, í samræmi við úrskurðinn, kynnt sér og kynntu sér umrædd gögn hjá Orkustofnun þann 10. október sl. án þess að taka af þeim afrit, en tóku fram að þeir mótmæltu umræddri framkvæmd á aðgengi að gögnum og áskildu sér allan rétt í því sambandi.

Þá barst Orkustofnun þann 2. desember sl. bréf frá Lex lögmannsstofu, dags 28. nóvember sl. í framhaldi af fyrra bréfi umbjóðenda Lex frá 29. október sl. Meðfylgjandi bréfi Lex var bréf umbjóðenda Lex til Skipulagsstofnunar, þar sem þess er óskað að Skipulagsstofnun nýti heimild 2. mgr. 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2006 og endurskoði matskýrslu Suðvesturlínu, einnig með vísan til ákvæða 24. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um heimild stjórnvalda til endurupptöku mála. Þá fylgdi erindinu skýrsla Matsco Energy Solutions, sem unnin var fyrir Landvernd, en skýrslan er að mati umbjóðenda Lex í öllum meginatriðum í samræmi við athugasemdir sem fram hafa komið í bréfi þeirra til Orkustofnunar dags. 29. október sl. og styrki málatilbúnað þeirra.

Í fyrrgreindum umsögnum Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands og Lex lögmannsstofu f.h. landeigenda eru verulegar athugasemdir gerðar við fyrirhugað flutningsvirki Landsnets hf.

I. Athugasemdir við umsókn Landsnets

Samkvæmt umsögn Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands er gerð athugasemd við það hvernig „náttúra Reykjanes er í umsóknargögnum einskis virt, áhrif stóraukins sýnileika línunnar vanmetin, störf í ferðapjónustu ekki nefnd og afturkræfni framkvæmda ofmetin“ og vísað til efnisþátta matskýrslu Skipulagsstofnunar. Þá er hagkvæmnismati mótmælt og gerð athugasemd við kostnaðarmun háspennulína og jarðstrengja og þess krafist að Suðurnesjalína 2 verði lögð í jörð með gamla línuveginum eða með Reykjanesbraut þannig að forðast megi ósnortið land. Gerð er krafa um

UK
SHM

132kV línu, enda fullnægi slík lína afhendingaröryggi til almennings auk þess sem kostnaður slíkrar línu sé lægri en 220 kV línu.

Samkvæmt umsögn Lex, fyrir hönd landeigenda, er fullyrt að Landsnet hf. hafi ekki tekið lagningu Suðurnesjalínu 2 í jörðu til raunhæfrar skoðunar. Í því sambandi er fjallað um kostnaðarsamanburð, tæknilega ónákvæmni, afhendingaröryggi og aðra þætti sem snerta kosti jarðstrengja umfram loftlínur og varða umhverfisvernd og ferðaþjónustu. Þá telja landeigendur að Landsnet hf. hafi ekki rökstutt eða skilgreint þörfina fyrir raflínu með flutningsgetu fyrir 600 MW og að í fyrirbyggjandi leyfisumsókn sé ekki vikið að því hvers vegna nauðsynlegt sé að byggja línu fyrir 220 kV spennu í stað þess að reisa 132 kV línu eða styrkja núverandi línu. Þá telja landeigendur að umsókn Landsets uppfylli ekki kröfur Orkustofnunar til leyfisumsóknarinnar. Fram kemur sú skoðun landeigenda að hafna beri umsókn Landsnets um leyfi til byggingar Suðurnesjalínu 2 með hliðsjón af sjónarmiðum sínum sem rakin eru í umsögninni.

Þann 30. október sl. sendi Orkustofnun Landsneti hf. beiðni um athugasemdir við framkomna umsögn Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands, dags. 28. febrúar 2013 og umsögn Lex, fyrir hönd landeigenda, dags. 29. október sl., en með þeirri umsögn eru 26 fylgiskjöl í þrem möppum. Andmæli Landsnets, dags. 19. nóvember sl. bárust Orkustofnun þann 27. nóvember sl.

II. Andmæli Landsnets hf.

Með andmælum sínum rökstyður Landsnet hf. svör sín gegn fram komnum athugasemdum eins og þær eru settar fram í umsögn Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands og LEX lögmannsstofu m.a. þannig í meginatriðum:

Hlutverk flutningsfyrirtækisins er að byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku og hefur flutningsfyrirtækið eitt heimild til að reisa ný flutningsvirki. Áform Landsnets hafa því fullnægjandi lagastoð. Framkvæmdir Landsnets, sem flutningsfyrirtækis, eru háðar leyfi Orkustofnunar en útgáfa þess er háð almennum skilyrðum um útgáfu leyfa til framkvæmda, sbr. t.d. 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Í raforkulögum er ekki að finna önnur sérstök lagaskilyrði fyrir framkvæmdum í flutningskerfinu.

Orkustofnun bendir á að kerfisáætlun, sbr. athugasemdir við 9. gr. frumvarps til upphaflegra raforkulaga, sé spá um uppbyggingu flutningskerfisins sem nauðsynleg sé til að tryggja að flutningsfyrirtækið og stjórnvöld hafi fulla yfirsýn yfir þörf fyrir uppbyggingu kerfisins og flutningsfyrirtækið geti annað raforkuflutningum. Hvergi er í lögum kveðið á um að kerfisáætlun hafi sambærilegt gildi á sviði raforkumála og aðalskipulag á sviði skipulagsmála eða að skilyrði um ákvarðanir um einstök flutningsmannvirki raforku verði að byggja á gildri kerfisáætlun. Framkvæmd sem farið hefur í gegnum mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar, skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, er heimil, að öðrum skilyrðum uppfylltum, þó að kerfisáætlun sem slík hafi ekki sætt umhverfismati áætlunar. Skilyrðið er að framkvæmdin sé í samræmi við skipulagsáætlanir sem hafa fengið umfjöllun í samræmi við lög um umhverfismat áætlana.

Umsókn Landsnets var unnin með hliðsjón af leiðbeiningum Orkustofnunar um leyfi til að reisa og reka raforkuflutningsvirki. Eins og fram kemur í leiðbeiningunum er eingöngu krafist samantektar á hugsanlegum umhverfisáhrifum, en til grundvallar umsókninni liggja ítarleg gögn, m.a. matsskýrsla sem var fylgiskjal með umsókninni. Í matsskýrslunni er fjallað um öll þau atriði sem Náttúruverndarsamtök Suðurlands tiltaka og hefur Skipulagsstofnun gefið út álit sitt á mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, dags. 19. september 2009.

Í hagkvæmnimati er með útreikningum sýnt fram á arðsemi framkvæmdarinnar fyrir Landsnet. Bent er á að Suðurnesjalína 2 er forsenda fyrir nýtingu framtíðar virkjunarkosta á Reykjanesi. Þetta byggir á því að virkjunarkostir á Reykjanesi sem eru í nýtingarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar hafa allir uppsett afl yfir 10 MW. Samkvæmt 3. mgr. 9. gr. raforkulaga skulu allar virkjanir sem eru 10 MW eða stærri tengjast flutningskerfinu beint. Þá eykur framkvæmdin afhendingaröryggi raforku til allra notenda á Reykjanesi. Af þessum ástæðum er framkvæmdin arðsöm fyrir Landsnet og markaðsaðila, auk þess að vera þjóðhagslega arðbær.

Lega Suðurnesjalínu 2 var ákveðin í samráði við sveitarfélögin en línan mun að mestu leyti vera samsíða Suðurnesjalínu 1. Þetta er í samræmi við það sem fram kemur í álitum Skipulagsstofnunar um að leitast eigi við að hafa línulegar framkvæmdir sem næst núverandi mannvirkjabeltum, s.s. vegum og öðrum línunum.

KE
SHM

Ítarlegt mat var gert á hugsanlegum áhrifum á ferðmennsku og útivist. Langsótt er að ætla að störf í ferðaþjónustu muni almennt líða vegna framkvæmdarinnar og engar forsendur eru til að taka tillit til þess í hagkvæmnimati framkvæmdarinnar.

Suðurnesjalína 2 er nauðsynlega framkvæmd í þágu allra raforkunotenda og –framleiðenda á svæðinu. Við útreikning á arðsemiskröfu er miðað við þá skiptingu tekna að 70% komi frá stórnötendum og 30% frá dreifiveitum. Þetta hlutfall byggist á því hvernig þessir tveir hópar viðskiptavina Landsnets nýta línur í miðlæga flutningskerfinu og á það við um allar framkvæmdir sem tilheyra því. Allar línur sem því tilheyra hafa þessa sömu skiptingu tekna og ekki hægt að draga þá ályktun af tekjuskiptingunni að framkvæmdin sé ekki í almannabágu.

Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. raforkulaga er kveðið á um að viðskiptavinir Landsnets skuli vera dreifiveitur, stórnötundur, virkjanir og þeir aðilar sem hafa leyfi til að stunda viðskipti með raforku. Þá hvílir á Landsneti sú lagaskylda að tengja við flutningskerfið alla þá sem eftir því sækjast. Við ákvarðanir um framkvæmdir í meginflutningskerfinu getur Landsnet því ekki einblínt á þarfir eins hóps heldur ber að hafa þarfir allra viðskiptavina í huga. Samkvæmt rammaáætlun eru á Reykjanesi virkjunarkostir með 280 MW uppsett afl sem falla í nýtingarflokk og virkjunarkostir með 100 MW uppsett afl í biðflokki, auk núverandi virkjana með 175 MW uppsett afl. Landsnet verður í áætlunum sínum að gera ráð fyrir að þessir kostir komi til framkvæmda í framtíðinni og í ljósi langs líftíma háspennulína og óverulegs kostnaðarmunar á 132 kV og 220 kV er skynsamlegast að byggja 220 kV línu, þótt nægjanlegt kunni að vera að reka hana á 132 kV fyrst um sinn. Ljóst er að 132 kV lína mun ekki sinna öllum viðskiptavinunum til framtíðar sem myndi þýða að reisa þyrfti aðra línu. Þá er rekstur á fulllestuðum línunum óhagkvæmari en annars væri.

Hlutverk flutningsfyrirtækisins Landsnets hf. er að byggja upp flutningskerfið og tengja lögboðna viðskiptavini við kerfið, en auk þess eru í lögum gerðar kröfur um uppbyggingu flutningskerfisins að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku. Markmiðið með Suðurnesjalínu 2 er að byggja upp raforkuflutningskerfið á Suðvesturlandi til framtíðar, svo það geti mætt áformum um orkuflutning á svæðinu, jafnt til atvinnustarfsemi sem almannanota. Suðurnesjalína 1, sem nú þjónar svæðinu og rekin er á 132 kV spennu, er fulllestuð í dag þrátt fyrir að hafa verið tekin í notkun árið 1991. Jafnframt er öryggi kerfisins ófullnægjandi eins og málum er nú háttað, því einungis er um að ræða þessa einu tengingu frá Reykjanesskaganum við 220 kV meginflutningskerfið í Hamranesi við Hafnarfjörð. Þetta er veikur hluti flutningskerfisins, bæði m.t.t. flutningsgetu og afhendingaröryggis. Svæðið er ekki tengt með svokallaðri N-1 tengingu en það er ástand sem Landsnet telur óviðunandi þegar um svo stór byggðarlög er að ræða sem eru á Reykjanesskaganum. Suðurnesjalína 2 verður hluti hins miðlæga flutningskerfis Landsnets og til styrkingar á því.

Umframgeta í orkuframleiðslu leiðir til þess að auka þarf flutningsgetuna. Með því er hægt að nýta umframgetuna á þeim stöðum þar sem áhugi er á að nýta hana, t.d. í fiskimjölsverksmiðjum á landsbyggðinni.

Landsnet stendur við þá fullyrðingu að háspennulínur með yfir 100 kV spennu séu almennt lagðar sem loftlínur, bæði hér á landi, í nágrannalöndunum sem og um heim allan. Notkun jarðstrengja í raforkukerfum Evrópulanda hefur farið vaxandi á undanförunum árum og hefur mjög tengst uppsetningu vindorkuvera, en þá yfirleitt á millispennu, t.d. 66 kV. Lagning 220 kV og 400 kV strengja hefur einnig aukist en oftast er það í stórborgum þar sem koma þarf mikilli orku inn í borgarmiðju.

Landsnet hf. bendir á að ekki verði gerðar kröfur um að Landsnet leggi fram fullnægjandi og raunhæfan samanburð á lagningu loftlína og jarðstrengja. Ekkert í löggjöf eða aðstæðum að öðru leyti krefst þess að slíkt liggi fyrir. Þá er vandséð hvaða tilgangi það þjóni að gera grein fyrir kostnaði við lagningu 132 kV línu í jörð þegar fyrir liggur að slík framkvæmd myndi ekki uppfylla markmið um framtíðarflutningsgetu. Í mati á umhverfisáhrifum fyrir Suðurnesjalínu 2 var umfjöllun um kosti talin fullnægjandi af Skipulagsstofnun og umsagnaraðilum, s.s. Umhverfisstofnun, og hið sama gildir um umhverfismat viðkomandi skipulagsáætlana sem samþykktar voru af umhverfisráðherra.

Líftímakostnaður ræðst af mörgum þáttum er varða kostnað sem fellur til vegna reksturs línu/strengs og fjármögnunar eftir að framkvæmd er lokið auk framkvæmdakostnaðarins. Hagkvæmni jarðstrengs á Íslandi út frá líftímakostnaði er ekki jafn mikil og í öðrum Evrópulöndum þar sem t.d. orkuverð á Íslandi er lágt en vaxtastig er hátt. Ekki eru forsendur til að áætla að verulegar breytingar verði þar á. Í skýrslu sem lögð var fyrir jarðstrengjanefnd, sem iðnaðarráðherra skipaði, (Lagning raflína í jörðu - greinargerð 2, janúar 2013) er fjallað ítarlega um jarðstrengi, þ. á m. um líftímakostnað jarðstrengja. Þeir útreikningar staðfesta að verulegur kostnaðarmunur er á jarðstrengjum og loftlínunum á 220 kV

KE
STH

spennu, hvort sem litið er til stofnkostnaðar eða líftímakostnaðar.

Hagrænn afskriftartími loflínu þarf ekki að segja til um líftíma hennar. Almennt er miðað við að líftími loflínu geti verið 50-70 ár en líftími jarðstrengja 30-40 ár, sem er sá líftími sem strengframleiðendur gefa upp fyrir jarðstrengi.

Hvað varðar þá umhverfisþætti sem nefndir eru í umsögninni, þá telur Landsnet að ítarlega hafi verið fjallað um alla þessa þætti í mati á umhverfisáhrifum. Fyrir liggur matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar í málinu og vísast til þeirra. Orkustofnun beri, við afgreiðslu leyfis, að taka afstöðu til þess sem fram hefur komið í mati á umhverfisáhrifum.

Varðandi endurskoðun áætlana um jarðstrengi þá ítrekar Landsnet að áætlanir um kostnað framkvæmda eru reglulega teknar til endurskoðunar á grundvelli fenginnar reynslu. Landsnet heldur úti verðbanka fyrir ýmsar gerðir framkvæmda og hann er uppfærður með mjög reglulegu millibili. Síðasta endurskoðun gefur til kynna að jarðstrengir séu enn umtalsvert dýrari en loflínur.

III. Afstaða Orkustofnunar

Orkustofnun hefur kynnt sér fram komin sjónarmið annars vegar Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands og Lex lögmennstofu, fyrir hönd landeigenda og hins vegar andmæli Landsnets hf. við nefndum umsögnum. Einnig hefur Orkustofnun kynnt sér matsskýrslu umhverfisáhrifa og tekið afstöðu til álits Skipulagsstofnunar vegna umsóknar Landsnets hf. vegna Suðurnesjalínu 2, sem er fyrsti áfangi af umfangsmeiri framkvæmdum sem metnar voru í mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína.

Leyfi Orkustofnunar þarf til byggingar á nýju raforkuflutningsvirki, sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga. Framkvæmdir við raflínur eru háðar ýmsum skilyrðum, sem einkum er að finna í lögum um mat á umhverfisáhrifum, skipulagslögum og raforkulögum. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003 hefur flutningsfyrirtækið eitt heimild til að reisa nýjar raflínur. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 75/2004 er hlutverk Landsnets að annast flutning raforku og kerfisstjórnun samkvæmt ákvæðum III. kafla raforkulaga nr. 65/2003. Landsnet gegnir því hlutverki flutningsfyrirtækis og ber því að byggja upp flutningskerfi raforku.

Orkustofnun bendir á að þegar niðurstaða stofnunarinnar liggur fyrir, um leyfisveitingar fyrir nýjum raflinum sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaganna, og á forsendum þeirra laga, má kæra þá leyfisveitingu af aðilum máls eins og þeir eru skilgreindir, m.a. út frá fullgildingu Árósasamningsins um aðkomu almennings og lagabreytingum í því sambandi, sbr. lög nr. 131/2011, til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sbr. 2. mgr. 37. gr. raforkulaganna. Í slíkri kæru mætti láta reyna á þær málefnalegu ástæður sem Orkustofnun hefur fyrir leyfisveitingunni, m.a. þær huglægu ástæður um markmið laganna sem ætla má að löggjafarviljinn standi til.

Markmið raforkulaga nr. 65/2003 er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Til þess að þessu yfirmarkmiði laganna verði náð skal skv. 1. gr. laganna m.a: 1) skapa forsendur fyrir samkeppni og vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna, 2) stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku, 3) tryggja öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda og 4) stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti. Í greinargerð með frumvarpi raforkulaga koma eftirfarandi athugasemdir fram um 1. gr. þess:

Í greininni eru markmið frumvarpsins sett fram. Meginmarkmiðið er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi. Þar með talið þjóðhagslega hagkvæmri nýtingu orkulinda til raforkuvinnslu. Til þess að svo megi verða þarf raforkukerfið í heild sinni að vera byggt upp og rekið á hagkvæman hátt til að nýta framleiðsluþætti þess sem best. Þær leiðir sem farnar eru til að ná þessu markmiði eru m.a. að koma á samkeppnisumhverfi í vinnslu og sölu og setja arðsemisramma og hagræðingarkröfur varðandi flutning og dreifingu. Taka verður tillit til mikilvægru almannahagsmuna, svo sem varðandi öryggi raforkuafhendingar. Áfram skal tryggt að öryggi raforkukerfisins verði sem best og eru lagðar skyldur á dreifiveitur og flutningsfyrirtækið til að svo megi verða.

U
SHM

Orkustofnun ber að líta til þessara þátta í mati sínu á því hvort framkvæmd, eins og lagning Suðurnesjalínu 2, þjóni markmiði laganna og að kostnaður við framkvæmdina sé ekki óeðlilegur út frá hagsmunum almennings, en þá er litið til almennra sjónarmiða um viðmið og kostnað, kostnaðarmun á loftlinu eða jarðstreng og til annarra sjónarmiða sem að gagni koma við þessa túlkun um hvað sé hagkvæmt og hvað ekki, m.a. pólitíska stefnumörkun ríkis og sveitarfélaga um atvinnuuppbyggingu og umhverfisvernd og álit annarra þar til bærra stofnana, svo sem þeirra sem fjalla um skipulagsmál og málefni náttúruverndar.

Þó að ekki sé fyrirséð að þörf sé fyrir alla þá flutningsgetu sem felst í Suðurnesjalínu 2, þ.e. 220 kV loftlinu, á allra næstu árum nema til komi orkufrekar iðnaður, ber að hafa í huga að slíkur orkufrekur iðnaður hefur verið pólitískt stefnumarkaður til atvinnuuppbyggingar á Suðurnesjum af þar til bærum 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. Á líftíma loftlínunnar má taka hana niður, þar sem þétting byggðar er mest og flytja línuna í jörðu á þeim svæðum gerist þess þá þörf að breyttum forsendum.

Ekki verður hjá því komist að álykta sem svo að markmið laganna, *ad studia ad þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu*, vísi til þeirrar huglægu afstöðu löggjafans að atvinnuuppbygging sé mikilvæg í sjálfu sér. Ef raforkuframleiðsla er þjóðhagslega hagkvæm út frá huglægu mati löggjafans, stefnumörkun stjórnvalda og almennum sjónarmiðum um atvinnuuppbyggingu, þá sé það einnig þjóðhagslega hagkvæmt að tryggja afhendingaröryggi raforkunnar frá framleiðendum raforku til neytenda um flutnings- og dreifikerfi raforkunnar með raflínum. Í því sambandi sé ófullnægjandi að stór svæði sé einungis tengd meginflutningskerfinu með einni tengingu. Þannig verði með uppbyggingu flutningskerfisins að horfa til lengri tíma og framtíðarþarfa allra notenda samkvæmt raforkulögum sem eru dreifiveitur, stórnotendur, virkjanir og þeir aðilar sem hafa leyfi til að stunda viðskipti með raforku.

Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. raforkulaga þarf leyfi Orkustofnunar til að leggja nýjar raflínur. Orkustofnun getur sett leyfinu skilyrði sem lúta að hagkvæmni flutningskerfisins að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku sbr. 1. mgr. 9. gr. raforkulaga. Auk þessa getur Orkustofnun sett skilyrði er lúta að umhverfisvernd og landnýtingu. Skilyrði fyrir leyfi skv. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga er að ferli samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum þarf að vera lokið og raflínurnar þurfa að uppfylla skipulagslöggjöf.

Fyrir liggur að sveitarfélög og skipulagsyfyrvöld hafa samþykkt fyrirhugað línustæði á lögformlegan hátt. Staðfesting þess efnis barst Orkustofnun þann 23. mars sl. frá Verkfræðistofnunni Eflu f.h. Landsnets hf., að ósk Orkustofnunar.

Um fjöllum um áhrif rafsegulsviðs í nágrenni Suðurnesjalínu 2 sem fylgja á umsókninni barst Orkustofnun 29. janúar sl. með tölvubréfi. Fram kom að ekki er talin þörf á sérstökum mótvægisáðgerðum vegna raf- og segulsviðs.

Samkvæmt álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum vegna styrkingar raforkukerfisins á suðvesturlandi frá 17. september 2009, er það mat stofnunarinnar að við leyfisveitingar þurfi að setja Landsneti eftirfarandi skilyrði: Áætlun um vöktun á áflugshættu fugla á raflínur við Fóelluvötn, Snorrastadátjarnir og í nágrenni Reykjanesvirkjunar. Fram komi í áætluninni að ákvörðun verði tekin um merkingar línanna í ljósi niðurstaðna í samráði við Umhverfisstofnun.

Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, er kveðið á um að ef framkvæmdir hefjast ekki innan tíu ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir skal viðkomandi leyfisveitandi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matsskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda er veitt. Álit Skipulagsstofnunar vegna matsskýrslu Landsnets hf. vegna framkvæmdarinnar er dags. 17. september 2009 og álit stofnunarinnar því í fullu gildi. Jafnframt er sú framkvæmd sem lýst er í beiðni Landsnets til Orkustofnunar í samræmi við þá lýsingu sem finna má í matsskýrslu fyrir framkvæmdina. Orkustofnun bendir á að ný beiðni um endurupptöku málsins hjá Skipulagsstofnun, sbr. bréf Lex dags. 28. nóvember sl., frestar ekki stjórnsýsluákvörðun Orkustofnunar þar sem álit Skipulagsstofnunar er enn í fullu gildi.

WE
SHM

Eins og fram kemur í umsókn Landsnets er Suðurnesjalína 2 fyrsti áfangi af umfangsmeiri framkvæmdum sem metnar voru í mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína. Frummatsskýrsla var auglýst í maí 2009 og álit Skipulagsstofnunar lá fyrir þann 17. september 2009. Álit Skipulagsstofnunar er því í fullu gildi, sbr. 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Þær athugasemdir sem koma fram í umsögnum og snerta umhverfisþátt framkvæmdarinnar hafa þegar fengið umfjöllun í mati á umhverfisáhrifum og hefur Skipulagsstofnun tekið afstöðu til þeirra.

Orkustofnun ber sem leyfisveitanda að kynna sér matsskýrslu og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar. Möguleikar Orkustofnunar til að setja skilyrði varðandi umhverfisvernd og landnýtingu byggja á niðurstöðum mats á umhverfisáhrifum og skipulagsáætlunum.

Líftímakostnaður ræðst af mörgum þáttum er varða kostnað sem fellur til vegna reksturs línu/strengs og fjármögnunar eftir að framkvæmd er lokið auk framkvæmdakostnaðarins. Hagkvæmni jarðstrengs á Íslandi út frá líftímakostnaði virðist ekki jafn mikil og í öðrum Evrópulöndum, að mati Orkustofnunar, þar sem t.d. orkuverð á Íslandi er lágt en vaxtastig er hátt. Ekki eru forsendur til að áætla að verulegar breytingar verði þar á. Í skýrslu sem lögð var fyrir jarðstrengjanefnd, sem iðnaðarráðherra skipaði, (Lagning raflína í jörðu - greinargerð 2, janúar 2013) er fjallað ítarlega um jarðstrengi, þ.á m. um líftímakostnað jarðstrengja. Þeir útreikningar staðfesta að verulegur kostnaðarmunur er á jarðstrengjum og loftlínunum á 220 kV spennu, hvort sem litið er til stofnkostnaðar eða líftímakostnaðar.

Að því er varða þá þætti sem lúta að flutningsþörf og hagkvæmni framkvæmda, þá er það mat Orkustofnunar að afhendingaröryggi verði ekki aukið nema með því að tengja Suðurnes við flutningskerfið með annarri línu en þeirri sem fyrir er. Ófullnægjandi er að svo stórt svæði sé einungis tengt meginflutningskerfinu með einni tengingu. Varðandi flutningsþörfina bendir Orkustofnun á að viðskiptavinir Landsnets eru samkvæmt raforkulögum dreifiveitur, stórnotendur, virkjanir og þeir aðilar sem hafa leyfi til að stunda viðskipti með raforku. Við uppbyggingu kerfisins er mikilvægt að litið sé til langtímasjónarmiða með hliðsjón af framtíðarþörfum raforkunotenda og raforkuframleiðenda á svæðinu. Þess vegna sé 132 kV lína óhagkvæmur kostur. Þá tekur Orkustofnun undir þau rök Landsnets að jarðstrengur sé óhagkvæmari framkvæmd en loftlína miðað við 220kV línu og að hvorki umhverfissjónarmið né annað í forsendum framkvæmdarinnar réttlæti þann kostnaðarauka sem af slíku myndi hljóta.

Umsókn Landsnets um Suðurnesjalína 2 er fyrsti áfangi af umfangsmeiri framkvæmdum sem metnar voru í mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína. Frummatsskýrsla var auglýst í maí 2009 og álit Skipulagsstofnunar lá fyrir þann 17. september 2009. Álit Skipulagsstofnunar er því í fullu gildi, sbr. 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Þær athugasemdir sem koma fram í umsögnum og snerta umhverfisþátt framkvæmdarinnar hafa þegar fengið umfjöllun í mati á umhverfisáhrifum og hefur Skipulagsstofnun tekið afstöðu til þeirra.

Orkustofnun bendir á að óheimilt er að gefa út leyfi til framkvæmdar sem háð er mati á umhverfisáhrifum fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir sbr. 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Orkustofnun hefur kynnt sér umrædda matsskýrslu og er heimilt að setja skilyrði í leyfisveitingu sinni varðandi umhverfisvernd og landnýtingu, sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga, er m.a. byggja á niðurstöðum mats á umhverfisáhrifum og skipulagsáætlunum.

IV. Skyldur landeigenda. Eignarnáms- og bótaákvæði.

Samkvæmt 21. gr. raforkulaga er landeiganda og umráðamanni lands skylt að veita vinnslufyrirtæki, flutningsfyrirtæki og dreifiveitum óhindraðan aðgang að eignarlandi því sem í hlut á ef nauðsyn krefur vegna undirbúnings að starfsemi samkvæmt lögum þessum. Nánar er fjallað um skyldur landeigenda og eftir atvikum eignarnáms- og bótaákvæði í VI. kafla raforkulaga. Tekið er fram að ekki megi hefja virkjunarframkvæmdir, leggja raflínur eða reisa önnur mannvirki á grundvelli leyfa samkvæmt lögnum fyrr en náðst hefur samkomulag um endurgjald fyrir landnot eða nýtingu auðlindar eða eignarnám hefur farið fram og umráðataka samkvæmt því. Við afnot og nýtingu lands samkvæmt raforkulögum ber að gæta þess að framkvæmdir stofni hvorki mönnum, munum né búpeningi í hættu eða valdi þeim skaða. Jafnframt skal þess gætt að ekki sé valdið óþarfa mengun og spjöllum á lífríki. Sama gildir um frágang svæðis ef nýting leggst af.

KE
SHW

Eins og fram kemur í umsókn Landsnets er Suðurnesjalína 2 fyrsti áfangi af umfangsmeiri framkvæmdum sem metnar voru í mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína. Frummatsskýrsla var auglýst í maí 2009 og álit Skipulagsstofnunar lá fyrir þann 17. september 2009. Álit Skipulagsstofnunar er því í fullu gildi, sbr. 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Þær athugasemdir sem koma fram í umsögnum og snerta umhverfisþátt framkvæmdarinnar hafa þegar fengið umfjöllun í mati á umhverfisáhrifum og hefur Skipulagsstofnun tekið afstöðu til þeirra.

Orkustofnun ber sem leyfisveitanda að kynna sér matsskýrslu og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar. Möguleikar Orkustofnunar til að setja skilyrði varðandi umhverfisvernd og landnýtingu byggja á niðurstöðum mats á umhverfisáhrifum og skipulagsáætlunum.

Líftímakostnaður ræðst af mörgum þáttum er varða kostnað sem fellur til vegna reksturs línu/strengs og fjármögnunar eftir að framkvæmd er lokið auk framkvæmdakostnaðarins. Hagkvæmni jarðstrengs á Íslandi út frá líftímakostnaði virðist ekki jafn mikil og í öðrum Evrópulöndum, að mati Orkustofnunar, þar sem t.d. orkuverð á Íslandi er lágt en vaxtastig er hátt. Ekki eru forsendur til að áætla að verulegar breytingar verði þar á. Í skýrslu sem lögð var fyrir jarðstrengjanefnd, sem iðnaðarráðherra skipaði, (Lagning raflína í jörðu - greinargerð 2, janúar 2013) er fjallað ítarlega um jarðstrengi, þ.á m. um líftímakostnað jarðstrengja. Þeir útreikningar staðfesta að verulegur kostnaðarmunur er á jarðstrengjum og loftlínunum á 220 kV spennu, hvort sem litið er til stofnkostnaðar eða líftímakostnaðar.

Að því er varða þá þætti sem lúta að flutningsþörf og hagkvæmni framkvæmda, þá er það mat Orkustofnunar að afhendingaröryggi verði ekki aukið nema með því að tengja Suðurnes við flutningskerfið með annarri línu en þeirri sem fyrir er. Ófullnægjandi er að svo stórt svæði sé einungis tengt meginflutningskerfinu með einni tengingu. Varðandi flutningsþörfina bendir Orkustofnun á að viðskiptavinir Landsnets eru samkvæmt raforkulögum dreifiveitur, stórnotendur, virkjanir og þeir aðilar sem hafa leyfi til að stunda viðskipti með raforku. Við uppbyggingu kerfisins er mikilvægt að litið sé til langtímasjónarmiða með hliðsjón af framtíðarþörfum raforkunotenda og raforkuframleiðenda á svæðinu. Þess vegna sé 132 kV lína óhagkvæmur kostur. Þá tekur Orkustofnun undir þau rök Landsnets að jarðstrengur sé óhagkvæmari framkvæmd en loflína miðað við 220kV línu og að hvorki umhverfissjónarmið né annað í forsendum framkvæmdarinnar réttlæti þann kostnaðarauka sem af slíku myndi hljóta.

Umsókn Landsnets um Suðurnesjalína 2 er fyrsti áfangi af umfangsmeiri framkvæmdum sem metnar voru í mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína. Frummatsskýrsla var auglýst í maí 2009 og álit Skipulagsstofnunar lá fyrir þann 17. september 2009. Álit Skipulagsstofnunar er því í fullu gildi, sbr. 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Þær athugasemdir sem koma fram í umsögnum og snerta umhverfisþátt framkvæmdarinnar hafa þegar fengið umfjöllun í mati á umhverfisáhrifum og hefur Skipulagsstofnun tekið afstöðu til þeirra.

Orkustofnun bendir á að óheimilt er að gefa út leyfi til framkvæmdar sem háð er mati á umhverfisáhrifum fyrir en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir sbr. 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Orkustofnun hefur kynnt sér umrædda matsskýrslu og er heimilt að setja skilyrði í leyfisveitingu sinni varðandi umhverfisvernd og landnýtingu, sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga, er m.a. byggja á niðurstöðum mats á umhverfisáhrifum og skipulagsáætlunum.

IV. Skyldur landeigenda. Eignarnáms- og bótaákvæði.

Samkvæmt 21. gr. raforkulaga er landeiganda og umráðamanni lands skylt að veita vinnslufyrirtæki, flutningsfyrirtæki og dreifiveitum óhindraðan aðgang að eignarlandi því sem í hlut á ef nauðsyn krefur vegna undirbúnings að starfsemi samkvæmt lögum þessum. Nánar er fjallað um skyldur landeigenda og eftir atvikum eignarnáms- og bótaákvæði í VI. kafla raforkulaga. Tekið er fram að ekki megi hefja virkjunarframkvæmdir, leggja raflinur eða reisa önnur mannvirki á grundvelli leyfa samkvæmt lögnum fyrir en náðst hefur samkomulag um endurgjald fyrir landnot eða nýtingu auðlindar eða eignarnám hefur farið fram og umráðataka samkvæmt því. Við afnot og nýtingu lands samkvæmt raforkulögum ber að gæta þess að framkvæmdir stofni hvorki mönnum, munum né búpeningi í hættu eða valdi þeim skaða. Jafnframt skal þess gætt að ekki sé valdið óþarfa mengun og spjöllum á lífríki. Sama gildir um frágang svæðis ef nýting leggst af.

KE
SHW

V. Niðurstaða Orkustofnunar

Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða Orkustofnunar að uppfyllt séu skilyrði fyrir útgáfu Orkustofnunar á leyfi, sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003 með síðari breytingum, til byggingar á nýju raforkuflutningsvirki - Suðurnesjalínu 2 sem 220 kV loftlínu, samkvæmt umsókn Landsnets hf. dags. 21. desember 2012. Sú framkvæmd hefur sætt mati á umhverfisáhrifum, verið útfærð í nánú samráð við viðkomandi sveitarfélög og uppfyllir að öðru leyti þau skilyrði laga sem krafist er. Það er þó skilyrði leyfisins að Landsnet setji fram áætlun um vöktun á áflugshættu fugla á raflínur við Fóelluvötn, Snorrastaðatjarnir og í nágrenni Reykjanesvirkjunar. Fram komi í áætluninni að ákvörðun verði tekin um merkingar línanna í ljósi niðurstaðna í samráði við Umhverfisstofnun.

Með vísan til ákvæða 21. gr. raforkulaga ber Landsneti hf. að ná samkomulagi um endurgjald fyrir landnot vegna hinnar fyrirhuguðu línu, samkvæmt leyfi Orkustofnunar, en að öðrum kosti fari fram eignarnám og umráðataka samkvæmt því vegna línunnar.

Meðfylgjandi bréfi þessu fylgir leyfi Orkustofnunar, ásamt skilmálum leyfisins, með vísan til 2. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003, til byggingar á nýju raforkuflutningsvirki - Suðurnesjalínu 2, sem 220 kV loftlínu, samkvæmt umsókn Landsnets hf. dags. 21. desember 2012.

Leyfi þetta undanþiggur ekki leyfishafa frá því að sækja um önnur leyfi vegna starfsemi sinnar sem mælt er fyrir um í lögum. Áður en framkvæmdir hefjast skulu önnur leyfi, sem lög kveða á um, liggja fyrir.

Ákvarðanir Orkustofnunar er lúta að veitingu, endurskoðun og aftürköllum leyfa á grundvelli 2. mgr. 9. gr. raforkulaga sæta kærnu til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina.

Virðingarfyllt



Sigurður H Magnússon



Kristinn Einarsson

Nr. 1. Lagt fram í Héraðsdómi Reykjavíkur dags. 27. mars 2014

STEFNA

Karl Axelsson hrl.
LEX,
Borgartúni 26,
105 Reykjavík.

Gjörir kunnugt:

Að hann þurfi fyrir hönd Geirlaugar Þorvaldsdóttur, kt. 131239-4679, Stigahlíð 80, 105 Reykjavík, Margrétar Guðnadóttur, kt. 070729-3779, Rofabæ 29, 110 Reykjavík, Ólafs Þórs Jónssonar, kt. 031241-3719, Sléttuvegi 31, 103 Reykjavík, Reykjavrents ehf., kt. 700366-0149, Síðumúla 14, 108 Reykjavík, Sauðafells sf., kt. 590204-3150, Meistaravöllum 31, 107 Reykjavík, Sigríðar S. Jónsdóttur, kt. 280337-4129, Hvassaleiti 56-58, 103 Reykjavík, Bjarneyjar Guðrúnar Ólafsdóttur, kt. 171228-3019, Safamýri 47, 108 Reykjavík, STV ehf., kt. 620612-0570, Stóru Vatnsleysu, 190 Vogum, Skúla Þorvaldssonar, kt. 070341-3799, Lúxemborg, og Katrínar Þorvaldsdóttur, kt. 150549-2569, Lúxemborg, að höfða mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur á hendur Orkustofnun, kt. 500269-5379, Grensásvegi 9, 108 Reykjavík, Landsneti hf., kt. 580804-2410, Gylfaflöt 9, 112 Reykjavík, og Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands, kt. 501111-1630, Austurgötu 29b, 220 Hafnarfirði, til ógildingar á ákvörðun Orkustofnunar.

FYRIRSVAR:

Með fyrirvar í máli þessu fyrir stefnda Landsnet hf. fer Þórður G. Guðmundsson, kt. 021049-2559, Ásbúð 29, 210 Garðabæ, forstjóri félagsins. Með fyrirvar fyrir stefnda Orkustofnun fer Guðni A. Jóhannesson, kt. 271151-3149, Nesbala 70, 170 Seltjarnarnesi, orkumálastjóri. Með fyrirvar fyrir stefnda Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands fer Helena Mjöll Jóhannsdóttir, kt. 200660-3319, Austurgötu 29b, 220 Hafnarfirði, formaður.

Með fyrirvar fyrir stefnandann Sauðafell sf. fer Guðmundur H. Gíslason, kt. 160730-4719, Meistaravöllum 31, 107 Reykjavík, formaður. Með fyrirvar fyrir stefnandann Reykjavrent ehf. fer Hörður Einarsson, kt. 230338-5749, Seljugerði 9, 108 Reykjavík. Með fyrirvar fyrir stefnandann STV ehf. fer Sæmundur Á. Þórðarson, kt. 270927-5139, Stóru Vatnsleysu, 190 Vogum.

DÓMKRÖFUR:

Stefnendur gera þær dómkröfur, hver um sig, að felld verði úr gildi sú ákvörðun stefnda Orkustofnunar frá 5. desember 2013 að veita stefnda Landsneti hf. leyfi til að reisa og reka flutningsvirkið Suðurnesjalínu 2.

Þá krefjast stefnendur, hver um sig, málskostnaðar að skaðlausu úr hendi stefndu Orkustofnunar og Landsnets hf. in solidum. Ekki er gerð málskostnaðarkrafa á hendur Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands.

MÁLAVEXTIR:

Mál þetta á rætur sínar að rekja til umsóknar stefnda Landsnets hf., („Landsnet“), dags. 21. desember 2012, til stefnda Orkustofnunar („Orkustofnun“) um leyfi til að reisa og reka raforkuflutningsvirkið Suðurnesjalínu 2. Um er að ræða 32,4 km langa 220 kV háspennulínu, sem verður fyrst um sinn rekin á 132 kV spennu, frá tengivirki við Hamranes í Hafnarfirði um Voga, Reykjanesbæ og Grindarvíkurbæ að tengivirki við Rauðamel, um 5 km norðan við Svartsengi. Stefnda Landsneti var skylt að sækja um þetta leyfi á grundvelli 2. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003 vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar.

Hinn 1. febrúar 2013 var birt auglýsing í Lögbirtingablaðinu þar sem þeim aðilum er málið varðaði var gefið færi á að kynna sér umsóknina og koma á framfæri skriflegum sjónarmiðum sínum við Orkustofnun fyrir 1. mars 2013, sbr. 3. mgr. 34. gr. raforkulaga. Í auglýsingunni var vísað til þess að unnt væri að nálgast „frekari upplýsingar og gögn um flutningsvirkið, sem ekki eru flokkuð sem trúnaðargögn“ hjá Landsneti. Þannig var stefnendum í upphafi ekki veittur aðgangur að gögnum sem Landsnet hafði ákveðið að flokka sem trúnaðargögn. Annars vegar var um að ræða skjal sem bar heitið „Kostnaðaryfirlit framkvæmda – Suðurnesjalína 2 og Fitjalína“ og hins vegar skjal sem bar heitið „Fylgigögn með hagkvæmnimati Suðurnesjalínu 2 – Kostnaðarupplýsingar“.

Með bréfi, dags. 14. febrúar 2013, sendi LEX Orkustofnun erindi fyrir hönd stefnenda, þar sem óskað var eftir aðgangi að framangreindum gögnum. Í svarbréfi stofnunarinnar, dags. 20. febrúar 2013, var erindinu hafnað á þeim grundvelli að Orkustofnun taldi ekki ljóst hverjir væru nákvæmlega umbjóðendur LEX. Var beiðnin því áréttuð með bréfi dags. 20. febrúar 2013. Í svarbréfi Orkustofnunar, dags. 25. febrúar 2013, kom fram að stofnunin teldi óheimilt, með vísan til 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, að afhenda framangreind gögn. Stofnunin samþykkti þó að veita með takmörkuðum hætti aðgang að umræddum gögnum á skrifstofu sinni.

Með kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 18. mars 2013, kærðu stefnendur þá ákvörðun Orkustofnunar að neita þeim um aðgang að framangreindum gögnum. Þess var m.a. krafist að umrædd ákvörðun yrði felld úr gildi og að lagt yrði fyrir Orkustofnun að veita stefnendum óheftan aðgang að umræddum gögnum. Með úrskurði úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 30/2013, dags. 19. september 2013, var kröfu stefnenda um ógildingu ákvörðunar Orkustofnunar hafnað.

Með bréfi Orkustofnunar, dags. 7. október 2013, var tilkynnt að stæði vilji stefnenda til þess að kynna sér umrædd trúnaðargögn fyrir 11. október 2013 væri möguleiki á að veita framlengdan frest til andmæla í nokkra daga. Stefnendur ákváðu að kynna sér gögnin með þessum takmarkaða hætti á skrifstofu Orkustofnunar og var frestur til andmæla í kjölfarið framlengdur til þriðjudagsins 29. október.

Með bréfi, dags. 29. október 2013, voru andmæli stefnenda við leyfisumsókn Landsnets send til Orkustofnunar. Þar færðu stefnendur ítarleg rök fyrir því að hafna bæri leyfisumsókn Landsnets. Þar var í fyrsta lagi á því byggt að Landsnet hefði ekki tekið lagningu Suðurnesjalínu 2 í jörð (eða aðra kosti, svo sem aðra legu loftlínu), eins og frá upphafi hefur verið baráttumál íbúa sveitarfélagsins Voga, til raunhæfrar skoðunar. Vakin var athygli á því að gerð væri sú krafa við umsókn til byggingar nýs raforkuflutningsvirkis að aðrir valkostir væru

teknir til skoðunar og rökstutt hvers vegna þeir urðu ekki fyrir valinu. Í öðru lagi byggðu stefnendur á því að Landsnet hefði ekki rökstutt eða skilgreint þörfina fyrir lagningu á 220 kV línu fyrir 600 MW flutningsgetu umfram spennulægri línu og minni flutningsgetu. Rakið var að það félli innan hlutverks Orkustofnunar að sjá til þess að ekki væri ráðist í byggingu nýrra lína sem ekki væri þörf á, m.a. með hliðsjón af hagkvæmnissjónarmiðum. Í þriðja lagi var á því byggt að umsókn Landsnets uppfyllti að öðru leyti ekki þær kröfur sem Orkustofnun bæri að gera til umsókna um leyfi til að reisa og reka ný raforkuflutningsvirki. Bæði skorti á að nauðsynlegar upplýsingar væri að finna í umsókninni, auk þess sem þau gögn sem hún grundvallaðist á væru flest orðin úrelt. Nánar um málatilbúnað stefnenda að þessu leyti er vísað til athugasemdanna í heild sinni.

Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands sendu einnig inn athugasemdir hinn 28. febrúar 2013. Kemur þar meðal annars fram krafa um að reist verði 132 kV lína í stað 220 kV, enda fullnægi slík lína afhendingaröryggi til almennings auk þess sem kostnaður slíkrar línu sé lægri en 220 kV. Þá eru gerðar athugasemdir við þær forsendur sem Landsnet leggur til grundvallar við mat á kostnaðarmuni á háspennulínum og jarðstrengjum.

Landsnet sendi Orkustofnun umsögn vegna framkominna athugasemda stefnenda og Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands með bréfi dags. 19. nóvember 2013. Með umsögn Landsnets fylgdi skýrsla félagsins um lagningu raflína í jörð sem gefin var út í janúar 2013, auk þess sem vísað var til upplýsinga sem væru aðgengilegar á heimasíðu Landsnets. Athugasemdir Landsnets og umrædd skýrsla var ekki send stefnendum til athugunar.

Þann 5. desember 2013 tók Orkustofnun ákvörðun um að veita Landsneti leyfi til að reisa og reka flutningsvirkið Suðurnesjalínu 2. Fram kemur í ákvörðuninni að leyfið sé veitt á grundvelli þeirra gagna er fylgdu leyfisumsókninni og aflað var í umsóknarferlinu og með fyrirvörum er fram komi í fylgibréfi með leyfinu („fylgibréf Orkustofnunar“). Í umræddu fylgibréfi er rökstuðningur stofnunarinnar fyrir ákvörðuninni rakinn. Kemur m.a. fram í fylgibréfinu (bls. 5) að þó ekki sé „fyrirséð að þörf sé fyrir alla þá flutningsgetu sem felst í Suðurnesjalínu 2, þ.e. 220 kV, loftlínu, á allra næstu árum nema til komi orkufrekur iðnaður“, beri að hafa í huga að slíkur orkufrekur iðnaður hafi verið „pólitískt stefnumarkaður til atvinnuuppbyggingar á Suðurnesjum af þar til bærum stjórnvöldum.“ Kemst Orkustofnun jafnframt að þeirri niðurstöðu að „verulegur kostnaðarmunur [sé] á jarðstrengjum og loftlínunum á 220 kV spennu.“ Tók Orkustofnun þannig „undir þau rök Landsnets að jarðstrengur sé óhagkvæmari framkvæmd en loftlína miðað við 220 kV línu og að hvorki umhverfissjónarmið né annað í forsendum framkvæmdarinnar réttlæti þann kostnaðarauka sem af slíku myndi hljóta.“ Ekki var í bréfi Orkustofnunar greint, hver hinn „verulegi“ kostnaðarmunur væri að því er framkvæmdina varðaði og ekki heldur rökstutt hvers vegna umhverfissjónarmið réttlættu ekki kostnaðarauka.

Hinn 24. febrúar 2014 tók atvinnuvegaráðherra ákvörðun um að heimila Landsneti að taka land stefnenda eignarnámi vegna lagningar Suðurnesjalínu 2. Stefnendur telja ekki nauðsynlegt að reifa efni þeirrar ákvörðunar í ítarlegu máli, en telja rétt að geta þess að ákvörðunin byggði að miklu leyti á þeim sjónarmiðum sem koma fram í ákvörðun og fylgibréfi Orkustofnunar. Stefnendur hafa ákveðið að höfða mál fyrir dómi til ógildingar á framangreindri ákvörðun ráðherra.

Stefnendur telja að brotið hafi verið með ýmsum hætti gegn réttindum þeirra við málsmeðferð Orkustofnunar og að niðurstaða Orkustofnunar um veitingu umrædds leyfis fái ekki staðist að

efni til. Er stefnendum því nauðsynlegt að höfða mál þetta. Stefnendur beina kröfu um ógildingu stjórnvaldsákvörðunar Orkustofnunar að stofnuninni sjálfri, enda hefur hún tekið þá ákvörðun sem um er deilt í málinu, svo og að Landsneti og Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands, sem aðilum stjórnslumálsins um leyfisveitinguna fyrir Orkustofnun. Stefnendur hafa lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn þessa ágreinings þar sem Suðurnesjalína 2 mun liggja um jarðir þeirra og voru þeir aðilar að stjórnslumálinu við meðferð þess hjá Orkustofnun. Hér á eftir fer tafla til nánari skýringar á því hvaða jarðir eru, að hluta eða öllu leyti, í eigu stefnenda:

Jörð	Þinglýstir eigendur / stefnendur
Landakot	Margrét Guðnadóttir
Hvassahraun	Sauðafell sf.
Heiðaland Vogajarða	Reykjaprent ehf., Ólafur Þór Jónsson, Sigríður S. Jónsdóttir
Stóra-Vatnsleysa	STV ehf.
Minni-Vatnsleysa	Geirlaug Þorvaldsdóttir, Katrín Þorvaldsdóttir og Skúli Þorvaldsson
Stóra Knarranes	Bjarney G. Ólafsdóttir, Ólafur Þór Jónsson, Sigríður S. Jónsdóttir

MÁLSÁSTÆÐUR OG LAGARÖK:

Stefnendur byggja á því að ákvörðun Orkustofnunar sé haldin slíkum annmörkum, að formi og efni til, að óhjákvæmilegt sé að hún verði felld úr gildi.

Í fyrsta lagi er á því byggt að Orkustofnun hafi brotið með alvarlegum hætti gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 (ssl.) með því að afla ekki nauðsynlegra, nýjustu og réttra upplýsinga í málinu og byggja ekki ákvörðun sína á slíkum gögnum.

Í öðru lagi er á því byggt að ákvörðun Orkustofnunar hafi verið í ósamræmi við lög.

Í þriðja lagi er á því byggt að Orkustofnun hafi brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. ssl.

Í fjórða lagi er á því byggt að Orkustofnun hafi brotið gegn 13. gr. ssl. með því að gæta ekki lögbundins andmælaréttar stefnenda áður en ákvörðun var tekin í málinu.

Í fimmta lagi er á því byggt að Orkustofnun hafi brotið gegn 13. og 15. gr. ssl. með því að hafa ekki gefið stefnendum kost á því að kynna sér fram komin gögn áður en ákvörðun var tekin.

Verður nú gerð frekari grein fyrir málsástæðum stefnenda:

1. Rannsóknarregla var virt að vettugi

Stefnendur telja að rannsókn málsins af hálfu Orkustofnunar hafi verið alls ófullnægjandi og ekki í samræmi við áskilnað 10. gr. ssl., auk hinnar óskráðu meginreglu stjórnsluréttarins um rannsóknarskyldu stjórnvalda. Þar sem verulega skorti á rannsókn málsins var Orkustofnun ekki stætt á að ljúka málinu með þeirri ákvörðun sem hún tók hinn 5. desember 2013.

Kjarni rannsóknarreglu 10. gr. ssl. felst í því að því stjórnvaldi, sem bært er að lögum til að taka ákvörðun í máli, ber að eigin frumkvæði að rannsaka það og afla nauðsynlegra og réttra upplýsinga þannig að hægt sé að taka ákvörðun í því. Markmið með rannsókn stjórnvalds á því að vera að leiða hið sanna og rétta í ljós í hverju máli. Þegar ákvörðun stjórnvalds byggist á matskenndum lagagrundvelli þurfa stjórnvöld að velja með rökstuddum hætti úr þeim málefnalegu sjónarmiðum, sem til greina koma við efnislega úrlausn máls. Byggt er á því að Orkustofnun hafi við málsmeðferð sína og afgreiðslu brotið gróflega gegn rannsóknarreglunni.

1.a. Orkustofnun tók gagnrýnislaust undir með Landsneti

Í fyrrgreindu fylgibréfi með þeirri ákvörðun Orkustofnunar sem mál þetta snýst um bendir stofnunin réttilega á að markmið raforkulaga nr. 65/2003 sé að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Segir svo að við mat á því hvort framkvæmd, eins og lagning Suðurnesjalínu 2, þjóni markmiði laganna sé „litið til almennra sjónarmiða um viðmið og kostnað, kostnaðarmun á loftlínu eða jarðstreng og til annarra sjónarmiða sem að gagni koma við þessa túlkun um hvað sé hagkvæmt og hvað ekki [...]“.

Ljóst er af þessu að Orkustofnun ákvað við úrlausn sína að líta meðal annars til kostnaðarmunar á loftlínu og jarðstreng. Af fylgibréfinu verður ekki annað ráðið en að megin ástæða þess að Orkustofnun hafnaði því að skylt væri að taka jarðstrengslögn til skoðunar væri sú að stofnunin tæki „undir þau rök Landsnets að jarðstrengur sé óhagkvæmari framkvæmd en loftlína miðað við 220 kV línu og að hvorki umhverfissjónarmið né annað í forsendum framkvæmdarinnar réttlæti þann kostnaðarauka sem af slíku myndi hljóta.“ Nánar rökstyður Orkustofnun meinta óhagkvæmni jarðstrengja í samanburði við loftlínur með eftirfarandi hætti á bls. 6 í fylgibréfinu:

„Líftímakostnaður ræðst af mörgum þáttum er varða kostnað sem fellur til vegna reksturs línu/strengs og fjármögnunar eftir að framkvæmd er lokið auk framkvæmdakostnaðarins. Hagkvæmni jarðstrengs á Íslandi út frá líftímakostnaði er ekki jafn mikil og í öðrum Evrópulöndum, **að mati Orkustofnunar**, þar sem t.d. orkuverð á Íslandi er lágt en vaxtastig er hátt. Ekki eru forsendur til að áætla að verulega breytingar verði þar á. Í skýrslu sem lögð var fyrir jarðstrengjanefnd, sem iðnaðarráðherra skipaði, (Lagning raflína í jörðu – greinagerð 2, janúar 2013) er fjallað ítarlega um jarðstrengi, þ.á.m. um líftímakostnað jarðstrengja. Þeir útreikningar staðfesta að verulegur kostnaðarmunur er á jarðstrengjum og loftlínunum á 220 kV spennu, hvort sem litið er til stofnkostnaðar eða líftímakostnaðar“ [áherslubreyting undirritaðs]

Við þennan rökstuðning gera stefnendur alvarlegar athugasemdir. Fyrst og fremst gera stefnendur athugasemd við að Orkustofnun notast í rökstuðningi sínum við efnisgrein sem er í reynd afrituð **orð fyrir orð** úr athugasemdum stefnda, Landsnets, dags. 19. nóvember 2013, bls. 9, en þar segir orðrétt:

„Líftímakostnaður ræðst af mörgum þáttum er varða kostnað sem fellur til vegna reksturs línu/strengs og fjármögnunar eftir að framkvæmd er lokið auk framkvæmdakostnaðarins. Hagkvæmni jarðstrengs á Íslandi út frá líftímakostnaði er ekki jafn mikil og í öðrum Evrópulöndum þar sem t.d. orkuverð á Íslandi er lágt en vaxtastig er hátt. Ekki eru forsendur til að áætla að verulega breytingar verði þar á. Í skýrslu sem lögð var fyrir

jarðstrengjanefnd, sem iðnaðarráðherra skipaði, (Lagning raflina í jörðu – greinagerð 2, janúar 2013) er fjallað ítarlega um jarðstrengi, þ.á.m. um líftímakostnað jarðstrengja. Þeir útreikningar staðfesta að verulegur kostnaðarmunur er á jarðstrengjum og loftlínunum á 220 kV spennu, hvort sem litið er til stofnkostnaðar eða líftímakostnaðar“

Sé tilvitnuð efnisgrein borin saman við áður tilvitnaða efnisgrein úr fylgibréfi Orkustofnunar fæst séð að eini munurinn á þeim er sá að Orkustofnun hefur skeytt orðunum „að mati Orkustofnunar“ í efnisgreinina miðja, sbr. feitletrun að framan. Óásættanlegt er að málatilbúnaður annars málsaðila sé hreinlega afritaður athugasemdalaust án þess að sjáanlegt sé að farið hafi fram óháð og sjálfstæð athugun á því sem þar kemur fram. Slíkt getur vart samræmst rannsóknarreglunni, ekki síst þegar um er að ræða svo veigamikla atriði sem sýnilega skipti sköpum um lokaniðurstöðu málsins.

Stefnendur vekja sérstaka athygli á því að ítarlegar athugasemdir þeirra til Orkustofnunar, dags. 31. október 2013, sem spönnuðu 19 blaðsíður, ásamt 26 fylgiskjölum, og athugasemdir Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands eru samandregnar á tæplega hálfri blaðsíðu í fylgibréfi með ákvörðun Orkustofnunar. Aftur á móti er andmælum Landsnets gefið fjórfalt meira rúm í sama fylgibréfi. Stefnendur telja þetta vísbendingu um að Orkustofnun hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni, þegar hún tók ákvörðun í málinu, heldur einungis tekið gagnrýnislaust undir sjónarmið Landsnets og virt athugasemdir og sjónarmið stefnenda, sem og Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands, að vettugi.

1.b. Útreikningar Landsnets og Orkustofnunar eru úreltir

Þá gera stefnendur alvarlegar athugasemdir við athugasemdalaus tilvísun Orkustofnunar til „skýrslu sem lögð var fyrir jarðstrengjanefnd“. Með því er gefið til kynna að um sé að ræða hlutlausu skýrslu sem staðfesti málatilbúnað Landsnets, en hið rétta er að um er að ræða skýrslu sem samin var einhliða af Landsneti. Það er mikilvægur hluti rannsóknarreglunnar að stjórnvöld staðreyni eftir atvikum hvort upplýsingar sem stafa frá aðilum séu réttar. Byggja stefnendur á því að ríkt tilefni hafi verið til þess að staðreyna upplýsingar Landsnets í máli þessu, enda hafa stefnendur lagt fram fjöldamörg og ítarleg gögn sem stangast á við það sem fram kemur í umræddri skýrslu Landsnets. Ber þar hæst að nýlega vann kanadíska ráðgjafafyrirtækið Metsco Energy Solutions Inc. („Metsco“), sem sérhæfir sig á sviði raforku, óháða skýrslu um tæknilega þróun og kostnaðarmun jarðstrengja og loftlína á 132 kV og 220 kV spennu á Íslandi. Skýrsla Metsco kom út í nóvember 2013 og er í henni gerður almennur samanburður á loftlínunum og jarðstrengjum á Íslandi vegna áætlana um uppbyggingu á flutningskerfi raforku. Skýrslan var afhent Orkustofnun ásamt stuttri samantekt á helstu niðurstöðum hennar með bréfi þann 28. nóvember 2013. Hún var því í förum Orkustofnunar þegar hin umdeilda ákvörðun var tekin og bar stofnuninni að líta til hennar, líkt og annarra gagna, sem lögð höfðu verið fram í tilefni af leyfisumsókn Landsnets. Orkustofnun tók hins vegar enga afstöðu til efnis skýrslunnar.

Í skýrslu Metsco segir m.a. að „tækninýjungar og lækkandi verðlag í framleiðslu jarðstrengja og búnaði þeim tengdum [hafa] gert notkun jarðstrengja í flutningskerfum sífellt vænlegri kost á síðustu áratugum.“ Sérstaklega er tekið fram að þetta eigi líka við um Ísland. Útreikningar í skýrslunni sýna að nýrri tegundir jarðstrengja við 132 kílóvolta (kV) og 220 kV spennu í dreifbýli séu á bilinu 4-20% dýrari en samskonar loftlínur, að teknu tilliti til bæði stofn- og líftímakostnaðar. Vert er að geta þess að skýrslan byggir útreikninga sína m.a. á forsendum í

fyrirnefndri skýrslu Landsnets en tekur mið af nýjustu upplýsingum um líftíma jarðstrengja. Í skýrslunni er auk þess sérstaklega tekið fram að varhugavert sé að líta til eldri útreikninga um líftímakostnað jarðstrengja þar sem þeir grundvallast yfirleitt á úreltum tölum um styttri endingartíma jarðstrengja. Þótt það sé ekki sérstaklega tekið fram fæst ekki annað séð en að þar sé m.a. vísað til fyrrgreindra útreikninga stefnda Landsnets, enda gera þeir óumdeilanlega ráð fyrir töluvert styttri endingartíma jarðstrengja en skýrsla Metsco gerir. Meginniðurstaða skýrslu Metsco er sú að bæði loftlínur og jarðstrengir séu „raunhæfir [valkostir] og ekki [verðir] hjá því komist að taka þá til raunverulegrar skoðunar þegar ákvörðun er tekin um einstök verkefni í flutningskerfinu.“

Þrátt fyrir að telja verði skýrslu Metsco eitt helsta innlegg í alla umræðu um kostnað við jarðstrengjalögn hér á landi, fylgja engar skýringar í fylgibréfi Orkustofnunar á því af hverju ákveðið var að virða hana fullkomlega að vettugi og byggja fremur á einhliða útreikningum Landsnets. Það er almenn regla stjórnáráðgjafar að stjórnvald verður að bregðast við fullyrðingum og staðhæfingum málsaðila með rannsókn og staðreyna þannig hvort rétt er um borið.

Sérstaklega er mótmælt hér þeirri staðhæfingu Landsnets og Orkustofnunar, að hagkvæmni jarðstrengja á Íslandi út frá líftímakostnaði sé ekki jafnmikil og í öðrum Evrópulöndum, þar sem t.d. (leturbreyting undirritaðs), eins og bæði Landsnet orða það, orkuverð á Íslandi sé lágt, en vaxtastig hátt. Þessi staðhæfing er algjörlega ósönnuð, enda velja Landsnet og Orkustofnun rökstuðning sinn aðeins út frá tveimur kostnaðarþáttum. Lagning jarðstrengs er að minnsta kosti jafnhagkvæm hér út frá líftímakostnaði eins og annars staðar í Evrópu, meðal annars vegna lægri launakostnaðar en almennt gerist í samanburðarlöndum í Evrópu. Hinn lági launakostnaður og lágt orkuverð skapa því sérstakt svigrúm hér á landi um þessar mundir til þess að vanda frágang línulagna, meðal annars með því að leggja þær í jörð. Þar að auki bendir nú ársreikningur Landsnets 2013 ekki til annars en að stofnunin njóti ágætra vaxtakjara og annarra lánskjara bæði hjá erlendum lánardrottnum og innlendum, þ. á m. eigendum sínum. Vegnir meðalvextir fyrirtækisins af skuld í erlendum gjaldmiðli voru 0,31% og af verðtryggðum innlendum lánum 4,3% (bls. 16 í ársreikningi 2013).

Í þessu samhengi verður ekki heldur framhjá því lítið að áður en ákvörðun Orkustofnunar lá fyrir hinn 5. desember 2013 hafði Landsnet tekið útreikninga sína, sem ákvörðun Orkustofnunar er bersýnilega reist á, til endurskoðunar og komist að þeirri niðurstöðu að þeir séu úreltir. Í athugasemdum Landsnets til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins frá 25. nóvember 2013 vegna eignarnámsbeiðni Landsnets á löndum stefnenda segir t.a.m. á bls. 2:

„Tekið skal fram að kostnaðarmat Landsnets vegna framkvæmda er í stöðugri endurskoðun í ljósi reynslu og bestu fánlegu upplýsinga. Síðasta endurskoðun leiðir í ljós að verð á spennuhærrí jarðstrengjum hefur lækkað um allt að fimmtung frá þeim viðmiðum sem Landsnet hefur stuðst við.“

Samkvæmt framansögðu er ljóst að niðurstaða Orkustofnunar byggir á og vísar sérstaklega til útreikninga sem voru úreltir þegar ákvörðunin var tekin. Með því að leggja útreikninga Landsnets til grundvallar í málinu, án þess að staðreyna þá, hefur Orkustofnun því ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni á fullnægjandi hátt við meðferð málsins. Það er sérlega alvarlegt í ljósi þess að Orkustofnun hafði undir höndum gögn sem beinlínis tóku fram að varhugavert væri að

líta til eldri útreikninga um líftímakostnað jarðstrengja og mátti stofnuninni því í öllu falli vera fullljóst að frekari rannsóknar væri þörf.

1.c. Ekkert mat á þjóðhagslegri hagkvæmni og nauðsyn þess að meta hvert tilvik fyrir sig

Stefnendur benda á að ekkert mat á *þjóðhagslegri* hagkvæmni framkvæmdarinnar hefur farið fram, hvorki á framkvæmdinni eins og hún er fyrirhuguð né á öðrum raunhæfum framkvæmdakostum. Líkt og fyrr segir er það markmið raforkulaga að „stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu“, sbr. 1. gr. laganna. Framkvæmd sú, sem hér um ræðir, verður því að vera þannig að hún sé þjóðhagslega hagkvæm. Ekki verður gengið úr skugga um að svo sé nema fram fari sérstakt mat á þjóðhagslegri hagkvæmni framkvæmdarinnar. Sú skylda hvílir á Orkustofnun sem eftirlitsaðila og gæslumanni almannahagsmuna að gæta þess að markmið raforkulaga um þjóðhagslega hagkvæmni náist og er slíkt jafnframt hluti af rannsóknarskyldu stofnunarinnar.

Mikilvægt er að gera skýran greinarmun á því sem er „hagkvæmt“ og því sem er „þjóðhagslega hagkvæmt“. Orkustofnun virðist einungis hafa litið til þess við mat sitt hvað var hagkvæmt fyrir Landsnet, þ.e. hvaða leið var mögulega kostnaðarminnst fyrir fyrirtækið. Mat á þjóðhagslegri hagkvæmni er hins vegar allt annað og miklu viðtækara, enda á við slíkt mat að taka tillit til allra þátta, beinna sem óbeinna, sem að uppbyggingu raforkukerfisins lúta. Við framkvæmd þjóðhagslegs mats eru metnir þeir framkvæmdakostir, sem til greina koma til þess að fullnægja þeirri skilgreindu þörf, sem framkvæmdinni er ætlað að fullnægja, og er þá litið til allra þeirra hagsmuna, almannahagsmuna og einkahagsmuna, sem framkvæmdin hefur áhrif á. Þannig getur framkvæmd verið hagkvæm fyrir Landsnet sem flutningsaðila, en þjóðhagslega óhagkvæm.

Í þessu sambandi má nefna að í bréfi Harðar Einarssonar, forsvarsmanns stefnandans Reykjavrents ehf., dags. 26. júní 2012, kvartaði hann yfir því að ekkert þjóðhagslegt mat á hagkvæmni framkvæmdarinnar hefði þá farið fram. Orkustofnun svaraði þessu með bréfi, dags. 3. júlí 2012, þar sem sagði meðal annars (áherslur undirritaðs):

„Orkustofnun er falið eftirlit með þessu sérhæfða sviði og hefur til þess hæft starfsfólk með sérþekkingu á sviðinu. Þegar Landsnet sækir um leyfi til að leggja Suðurnesjalínu 2 mun Orkustofnun horfa til þeirra sjónarmiða sem kveðið er á um í lögum svo og markmiða raforkulaga um þjóðhagslega hagkvæmni.“

Þrátt fyrir þau fyrirheit Orkustofnunar sem rakin eru að framan hlutaðist stofnunin ekki til um það að hlutlægt og málefnalegt mat færi fram á þjóðhagslegri hagkvæmni raunhæfra framkvæmdakosta. Liggur því alls ekki fyrir hvort áform Landsnets um framkvæmdina eru þjóðhagslega hagkvæm. Að mati stefnenda felur það í sér alvarlegt brot á rannsóknarreglu 10. gr. stjórnisýslulaga að Orkustofnun lét ekki rannsaka þjóðhagslega hagkvæmni framkvæmdarinnar.

Það er ekki aðeins, að Orkustofnun hafi verið það fullljóst, að fram þyrfti að fara þjóðhagslegt mat á þeirri framkvæmd, sem hér um ræðir. Staða Landsnets í þessu efni var líka sú, að Landsneti átti ekki aðeins að vera um þetta kunnugt vegna lagaákvæða, heldur liggur beinlínis fyrir, að Landsneti var þetta í reynd fullljóst. Kemur þetta meðal annars fram í ársskýrslu Landsnets 2006, þar sem segir á bls. 4:

„Nýju raforkulöggin [frá 2003] leggja þá kvöð á Landsnet að meta fjárfestingar út frá þjóðhagslegum forsendum.“

Þá benda stefnendur á að það sem skiptir mestu máli við samanburð á kostnaði við lagningu jarðstrengs og loftlínu er að slíkt sé metið í hverju tilviki fyrir sig, enda fæst annars ekki nothæf niðurstaða. Í skýrslu nefndar um mótun stefnu um lagningu raflína í jörð, sem lögð var fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013-2014, mál nr. 60, dags. í október 2013, segir t.a.m. (á bls. 12) að mikilvægt sé að „í hverju tilfalli fyrir sig sé metið hvort jarðstrengur, loftlína eða sæstrengur henti best út frá kostnaði, umhverfisáhrifum og öryggi“. Þó unnt sé að notast við kostnaðarhlutföll í grófum samanburði sé ótækt að ákvarðanir um hvort leggja eigi í jörð eða lofti séu byggðar á slíkum hlutföllum. Er þetta einmitt eitt af þeim atriðum, sem full eining var um í nefndinni (sjá bls. 10 í skýrslunni). Á þetta er jafnframt lögð rik áhersla í skýrslu Metsco, þar sem segir að „ávallt þarf að skoða hvert verkefni fyrir sig, þar sem kostnaður bæði loftlína og jarðstrengja er breytilegur og fer eftir aðstæðum hverju sinni.“ Staðreyndin er hins vegar sú að **enginn samanburður liggur fyrir í málinu á kostnaði við lagningu Suðurnesjalínu 2 á 220 kV í jörð og í lofti og enn síður er gerð grein fyrir kostnaði við lagningu 132 kV línu í jörð**, en eins og nánar verður rakið síðar er jarðstrengslögn á 132 kV spennu raunhæfur valkostur og mun hóflegri framkvæmd í öllu tilliti en 220 kV loftlína.

1.d. Vanræksla á því að taka þætti er varða umhverfisvernd og landnýtingu til skoðunar

Af áðurnefndu fylgibréfi Orkustofnunar virðist mega ráða að stofnunin telji sér ekki fært að setja skilyrði varðandi umhverfisvernd, þar sem Skipulagsstofnun hafi þegar tekið afstöðu til þeirra í álitinu sínu frá 17. september 2009. Á þetta geta stefnendur ekki fallist.

Það er eitt af meginmarkmiðum raforkulaga að taka ber tillit til umhverfissjónarmiða, sbr. 1. gr. laganna. Þá er Orkustofnun veitt sérstök heimild til þess í 2. mgr. 9. gr. raforkulaganna að binda leyfi fyrir nýjum raflínum skilyrðum er lúta að umhverfisvernd og landnýtingu. Útilokað er að hægt sé að fallast á að hendur Orkustofnunar séu svo bundnar sem hún vill vera láta. Þvert á móti verður að telja að Orkustofnun hafi sjálfstæða heimild til þess að huga að umhverfisvernd, hvað sem líður mati Skipulagsstofnunar á umhverfisáhrifum. Annars væri þarflaus öll umfjöllun um umhverfisvernd í raforkulögum, og evrópskum tilskipunum um raforkumál, sbr. sérstaklega raforkutilskipun 2003/54/EB. Væri þá einfaldlega nægilegt fyrir skilyrði leyfis hjá Orkustofnun að lokið hefði verið mati á umhverfisáhrifum. Svo er aftur á móti ekki. Í 22. tölulið aðfaraorða raforkutilskipunarinnar er *til dæmis* vikið að tæknilegum ráðstöfunum „í þágu umhverfisverndar“, í 26. tölulið aðfaraorðanna er umhverfisvernd talin ein af grundvallarkröfum tilskipunarinnar, í 29. tölulið aðfaraorðanna er lögð áhersla á samþætta stefnu, sem leiði til „jákvæðra umhverfisáhrifa af völdum minni orkunotkunar“, í 2. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar er umhverfisvernd talin meðal þeirra skyldna, sem aðildarríkjunum er heimilað að leggja á raforkufyrirtæki, og í 7. mgr. 3. gr. er mælt fyrir um það, að aðildarríkin skuli hrinda í framkvæmd viðeigandi ráðstöfunum til að ná settum markmiðum m.a. um umhverfisvernd. Ákvæði 2. mgr. 9. gr. raforkulaga um skilyrði, er varða umhverfisvernd eru því miklu meira en orðin tóm. Ákvæðið verður að skýra með hliðsjón af hinum ströngu umhverfisverndarkröfum, sem raforkutilskipunin gerir. Orkustofnun getur ekki skotið sér á bak við, að fram hafi farið mat á umhverfisáhrifum, það mat er aðeins eitt af vinnugögnum Orkustofnunar. Ábyrgðin á umhverfisverndinni er hjá framkvæmdaaðilanum og svo leyfisveitandanum og eftirlitsaðilanum, þ.e. hjá Orkustofnun.

Þá verður einnig að hafa í huga að umrætt álit Skipulagsstofnunar var rúmlega fjögurra ára gamalt þegar Orkustofnun tók umrædda ákvörðun. Meðan á meðferð málsins hjá Orkustofnun stóð fékk hún sendar veigamiklar athugasemdir varðandi umhverfisvernd og landnýtingu. Komu þær m.a. fram í beiðni stefnenda til Skipulagsstofnunar, dags. 26. nóvember 2013, um endurskoðun umhverfismatsins. Í beiðninni voru ítarlega raktir annmarkar á umhverfismatinu og gefnar upplýsingar um ný atriði, sem fram höfðu komið eftir að umhverfismati var lokið. Meðal annars var bent á, að valkostagreining hefði ekki komið fram í matsskýrslu, enginn samanburður hefði verið gerður á kostnaði við lagningu raflínunnar annars vegar í jörð og hins vegar í lofti, Landsnet hefði einungis metið stofnkostnað en ekki líftímakostnað eða heildarkostnað og að Landsnet hefði ekki gert grein fyrir öllum þáttum framkvæmdarinnar í matsskýrslu. Skipulagsstofnun er enn með það til skoðunar hvort hún taki til greina beiðni stefnenda um endurupptöku og er ekki komin endanleg niðurstaða í því máli. Allt eru þetta þýðingarmikil atriði sem draga verulega úr gildi álits Skipulagsstofnunar og Orkustofnun hefði augljóslega átt að gefa gaum.

Sinnuleysi sitt um umhverfispátt framkvæmdarinnar afsakar Orkustofnun með vísan til 12. gr. laga um mats á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, en í því ákvæði eru mjög þröngar heimildir til endurskoðunar matsskýrslu. Þar sem matið sé ekki orðið tíu ára gamalt verði það ekki endurskoðað og því „í fullu gildi“. Burtséð frá skyldu og rétti Orkustofnunar til sjálfstæðra aðgerða til umhverfisverndar, sem áður hefur verið vikið að, verður að telja, að þessi röksemdafærsla Orkustofnunar fái ekki staðist. Endurskoðunarákvæði laganna um mat á umhverfisáhrifum á sér ekki stoð í evrópskum tilskipunum um umhverfismat, t.d. nú tilskipun 2011/92/EB. Endurskoðun er réttarræði, og almennt kveða tilskipanir ESB ekki á um réttarræði við brotum. Réttarræði eru látin landsrétti eftir, en með þýðingarmiklum takmörkunum. Réttarræði landsréttarins varðandi EES-löggjöf mega hvorki gera borgurunum það óhæfilega erfitt að sækja rétt sinn samkvæmt EES-rétti né má setja réttarræðum, er lúta að EES-rétti strangari skilyrði en sett eru um sambærileg málefni að landsrétti. Skilyrði 12. gr. laganna um mat á umhverfisáhrifum stenst hvorugt þessara prófa. Það tíðkast ekki að gera þá kröfu í íslenskum rétti, að stjórnarathafnir séu orðnar tíu ára gamlar til þess að þær fáist endurskoðaðar eða að það sé aðeins einn aðili, sem getur farið fram á endurskoðun þeirra (í þessu tilviki leyfisveitandi). Skilyrði 12. gr. um endurskoðun mats á umhverfisáhrifum standast því ekki að EES-rétti. Þetta á stofnun eins og Orkustofnun að vera ljóst, enda er starfssvið stofnunarinnar að nær öllu leyti innan sviðs EES-réttar. Þá verður einnig að hafa í huga að þrátt fyrir ákvæði 12. gr. laga nr. 106/2000 er í gildi ólögfest regla íslensks stjórnisýsluréttar um endurupptöku mála, eins og Skipulagsstofnun hefur fallist á í samskiptum sínum við stefnendur. Lagagrundvöllur Orkustofnunar fyrir afskiptaleyfi sínu um umhverfispátt framkvæmdarinnar er því einnig að þessu leyti rangur, og er það enn ein ástæðan til þess að ógilda ber hina vefengdu ákvörðun hennar frá 5. desember 2013.

Ennfremur telja stefnendur það verulegan ágalla á rannsókn málsins að Orkustofnun hafi ekki kallað eftir því við Landsnet að fyrirtækið gerði grein fyrir útliti og gerð þeirra loftlínumastra sem fyrirtækið hyggst reisa á línuleiðinni. Hvergi hefur komið fram, að því er stefnendur komast næst, hvaða möstur Landsnet ætlar sér að nota. Að mati stefnenda hefði Orkustofnun að sjálfsögðu ekki átt að veita hið umþrætta leyfi nema þetta atriði lægi fyrir, enda hefði útlit og gerð mastranna væntanlega haft áhrif við mat á umhverfispáttum framkvæmdarinnar. Er þetta atriði enn ein vísbending um það hversu alvarlega ábótavant rannsókn Orkustofnunar var.

Að lokum virðist Orkustofnun ekki hafa gefið því gaum og rannsakað hvort rétt væri að láta leyfið lúta skilyrðum er varðar landnýtingu, sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga. Var þetta atriði sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að loftlínur taka til sín mikið helgunarsvæði og er svæðið hvorki nýtilegt til bygginga né áhugavert til útiveru, eins og nánar verður rakið síðar.

1.e. Samantekt

Að öllu framangreindu virtu verður ekki annað ráðið en að Orkustofnun hafi í engu leitast við að afla og staðreyna upplýsingar sem nauðsynlegt var til að hægt væri að taka ákvörðun í málinu byggða á traustum grunni. Vegna framangreindra annmarka á rannsókn málsins telja stefnendur að Orkustofnun hafi skort nauðsynlegar upplýsingar og forsendur til að taka efnislega rétta ákvörðun um veitingu leyfis til að reisa og reka Suðurnesjalínu 2, sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga. Rökstuðningur Orkustofnunar galt fyrir það, hversu rannsókn málsins var ábótavant, og fullnægir hann því ekki kröfum 22. gr. ssl. um rökstuðning. Stefnendur byggja á því að framangreindir annmarkar á meðferð málsins af hálfu Orkustofnunar séu svo verulegir að rétt sé að ógilda hina umþrættu ákvörðun.

2. Ákvörðun Orkustofnunar fól í sér brot á lögmætisreglu stjórnisýsluréttarins

Stefnendur byggja á því að ákvörðun Orkustofnunar sé efnislega röng og í ósamræmi við raforkulög og raforkutilskipun nr. 2003/54/EB. Að mati stefnenda felur ákvörðunin í sér brot á lögmætisreglu stjórnisýsluréttarins, en í lögmætisreglunni felst m.a. að allar athafnir og ákvarðanir stjórnvalda verða að eiga sér stoð í lögum og vera í samræmi við lög.

Samkvæmt 1. og 2. mgr. 9. gr. raforkulaga ber Orkustofnun, við mat á því hvort veita skuli leyfi fyrir nýjum raflinum, skylda til að líta til hagkvæmni, öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku, umhverfisverndar og landnýtingar. Þá verður af markmiðum raforkulaga ráðið að Orkustofnun verður að gæta þess að nýjar raflínur séu þjóðhagslega hagkvæmar og efli atvinnulíf og byggð í landinu, sbr. 1. mgr. 1. gr. raforkulaga. Ljóst er að hagkvæmnissjónarmið krefjast mats á hagkvæmni framkvæmdar í víðum skilningi, en slíkt mat skal ekki einskorðast við kostnaðarsamanburð heldur verður að líta heildstætt til allra hagkvæmnisþátta. Að mati stefnenda leiðir þetta m.a. til þess að skylt er að kanna og meta raunhæfa framkvæmdakosti þegar um byggingu raforkuflutningsmannvirkja er að ræða.

Augljóst er að í þessu máli komu a.m.k. fjórir raunhæfir valmöguleikar til greina við byggingu Suðurnesjalínu 2, þ.e. loftlína á 132 kV eða 220 kV spennu eða jarðstrengur á 132 kV eða 220 kV spennu, og að auki blönduð leið. Þá má geta þess að í aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga er gert ráð fyrir jarðstreng og loftlínu. Stefnendur telja að verulega hafi skort á að Orkustofnun hafi gert grein fyrir því með hvaða hætti sú framkvæmd sem Landsnet lagði til, þ.e. loftlína á 220 kV spennu, uppfyllti þau skilyrði að vera byggð upp á hagkvæman hátt að teknu tillit til þeirra þátta sem fram koma í 1. og 2. mgr. 9. gr. raforkulaga. Orkustofnun fullyrðir einungis að kostnaður af því að leggja jarðstreng sé mun meiri en að reisa loftlínu. Sú afstaða byggir, eins og áður er rakið, ekki á neinni rannsókn af hálfu Orkustofnunar eða á áreiðanlegum gögnum heldur afritar Orkustofnun einfaldlega rökstuðning Landsnets í ákvörðun sína. Við þessar ályktanir og verklag Orkustofnunar gera stefnendur alvarlegar athugasemdir.

Vekja stefnendur fyrst og fremst athygli á að við umræðu um kostnaðarhlutföll milli jarðstrengja og loftlínu er nauðsynlegt að hafa hugfast að munur á kostnaði við að leggja loftlínur og

jarðstrengi fer sífellt minnkandi. Skemmt er frá því að segja að í nýlegri heimsókn sendinefndar áhugamanna frá Íslandi til aðalstöðva franska raforkuflutningskerfisins RTE í París vakti athygli að fyrirtækið gerir í útreikningum sínum ráð fyrir að núvirtur kostnaður við að leggja jarðstrengi fyrir allt að 400 megawatta (MW) afl í dreifbýli sé jafn á við loftlínur, sbr. frétt í Bændablaðinu frá 17. október 2013. Vegur þar mest minna flutningstap og minni viðhaldskostnaður jarðstrengja. Jafnframt kemur fram í áðurnefndri skýrslu Metsco að almennt megi búast við því að heildarkostnaður við dæmigerðan 120 km jarðstreng við 132 kV spennu sé einungis 4% meiri en samskonar loftlína en jarðstrengur við 220 kV spennu sé um 20% dýrari en samskonar loftlína, að teknu tilliti til bæði stofn- og rekstrarkostnaðar. Kemur þetta einnig fram í fyrirlestri franska flutningsfyrirtækisins RTE, dags. 13. febrúar 2013. Þessar upplýsingar staðfesta að rangt er það sem fram kemur í skýrslu Landsnets, sem ákvörðun Orkustofnunar byggir á, að jarðstrengir á 220 kV spennustigi með flutningsgetu upp á 590 megavoltamper (MVA) séu margfalt dýrari en samskonar loftlínur.

Þá leggja stefnendur áherslu á að þegar bera á saman kostnað við lagningu jarðstrengs og loftlínu er ávallt nauðsynlegt að meta kostnað í hverju tilviki fyrir sig, sbr. fyrri umfjöllun í kafla 1. Þó unnt sé að notast við kostnaðarhlutföll í grófum samanburði er ótækt að ákvarðanir um hvort leggja á tiltekna raflínu í jörð eða lofti séu byggðar á slíkum almennum mælikvörðum.

Af framansögðu er ljóst að jarðstrengir á hárrí spennu, 132 kV eða 220 kV, eru almennt séð engu eða litlu dýrari en háspennulínur með sömu spennu ef tillit er tekið til orkutaps, líftíma, bilanatiðni og fleiri þátta. Er munurinn ekki nægilega mikill til að hægt sé að réttlæta að kostir jarðstrengja séu ekki skoðaðir til jafns við háspennulínur þegar framkvæmdir eru undirbúnar. Á þá enn eftir að taka tillit til umhverfis- og samfélagssjónarmiða, svo sem hagsmuna ferðaþjónustu og fleiri þátta, sem hafa óbeinan kostnað í för með sér. Orkustofnun var því augljóslega skylt að taka jarðstrengslögn til raunverulegrar og raunhæfrar skoðunar við málsmeðferð í tengslum við umsókn Landsnets. Er það þannig í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar, almennar reglur um undirbúning framkvæmda og reglur EES-réttar, sem íslensku raforkulögin byggja á, að allir kostir séu vegnir og metnir á raunhæfan hátt áður en tekin er ákvörðun í málinu. Fjallað verður sérstaklega um brot Orkustofnunar á meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins í kafla 3 hér á eftir.

Stefnendur gera einnig athugasemdir við þá umfjöllun í ákvörðun Orkustofnunar að með þéttingu byggðar geti komið til þess að Suðurnesjalína 2 verði síðar tekin niður að hluta og lögð í jörð á ákveðnum svæðum, sbr. bls. 5 í fylgibréfi Orkustofnunar. Stefnendur byggja á því að ef fyrir séð er að línan muni að litlum eða stórum hluta vera lögð í jörð síðar sé ljóst að mun hagkvæmara væri að setja hana í jörð strax í upphafi. Í það minnsta verður að taka tillit til þessa möguleika við mat á kostnaðarlegu hagkvæmi þess að leggja loftlínu í stað jarðstrengs.

Stefnendur telja ennfremur að Orkustofnun hafi algerlega litið framhjá öðrum þáttum en stofnkostnaði við mat á hagkvæmni framkvæmdarinnar. Þegar Orkustofnun stendur frammi fyrir því að meta raunhæfa framkvæmdakosti við byggingu raforkuflutningsmannvirkja verður stofnunin að taka tillit til allra þeirra skilyrða sem mælt er fyrir um í 1. og 2. mgr. 9. gr. raforkulaga, þ.e. að flutningskerfið skuli byggja upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika, afhendingar og gæða raforku, og eins geti stofnunin bundið leyfi sín skilyrðum, er lúta að umhverfisvernd og landnýtingu. Með því að einblína einungis á beinan stofnkostnað framkvæmdakostsins sem lagður var fyrir stofnunina braut Orkustofnun gegn ákvæðum 1. og 2. mgr. 9. gr. raforkulaga. Ákvörðun Orkustofnunar var því í ósamræmi við lög

og er röng samkvæmt efni sínu. Verður nánari grein gerð fyrir því í köflum 2.1 og 2.2 hér á eftir hvaða sjónarmið Orkustofnun hefði átt að leggja til grundvallar við mat sitt samkvæmt fyrrgreindum ákvæðum raforkulaga.

2.1 Vafasamt að nauðsyn sé á svo öfluðu mannvirki

Eins og áður er rakið hefur verið sýnt fram á að almennur kostnaðarmunur jarðstrengs og loftlínu á 132 kV spennu hverfandi, eða einungis um 4%. Stefnendur byggja á því að það skekki verulega allan samanburð á milli jarðstrengja og loftlína að einblína einungis á kostnaðarmuninn á 220 kV spennu. Stefnendur byggja enda á því að Landsnet hafi ekki sýnt fram á að nauðsynlegt væri að reisa 220 kV flutningsmannvirki og voru röksemdir því til stuðnings reifaðar ítarlega í athugasemdum stefnenda til Orkustofnunar. Í fylgibréfi Orkustofnunar eru ástæður þess að stofnunin taldi ekki rétt að taka til skoðunar línu á lægra spennustigi reifaðar með eftirfarandi hætti:

„Þó að ekki sé fyrir séð að þörf sé fyrir alla þá flutningsgetu sem felst í Suðurnesjalínu 2, þ.e. 220 kV loftlínu, á allra næstu árum nema til komi orkufrekur iðnaður, ber að hafa í huga að slíkur orkufrekur iðnaður hefur verið pólitískt stefnumarkaður til atvinnuuppbyggingar á Suðurnesjum af þar til bærum stjórnvöldum auk aukinnar orkuframleiðslu á Reykjanesi samkvæmt rammaáætlun. Einnig ber að hafa í huga að þróun byggðar á næstu fjórutíu til sjöttíu árum mun leiða til þéttingar byggðar og aukinnar orkuþarfar.“

Þá segir jafnframt í fylgibréfi Orkustofnunar:

„Varðandi flutningsþörfina bendir Orkustofnun á að viðskiptavinir Landsnets eru samkvæmt raforkulögum dreifiveitur, stórnotendur, virkjanir og þeir aðilar sem hafa leyfi til að stunda viðskipti með raforku. Við uppbyggingu kerfisins er mikilvægt að litið sé til langtímasjónarmiða með hliðsjón af framtíðarþörfum raforkunotenda og raforkuframleiðenda á svæðinu. Þess vegna sé 132 kV lína óhagkvæmur kostur.“

Stefnendur mótmæla því að óljósri og órökstuddri framtíðarsýn sé gefið meira vægi en raforkuspá Orkuspárnefndar. Samkvæmt raforkuspá Orkuspárnefndar fyrir árin 2012-2050, frá apríl 2012, mun árleg aukning raforkunotkunar vera að meðaltali 1,7% fram til ársins 2050. Í sömu raforkuspá er gert ráð fyrir að raforkunotkun Suðurnesja, bæði forgangs- og ótryggð orka, fyrir árið 2013 sé 202,4 GWh og verði um 309,4 GWh árið 2050. Sé áætluð raforkunotkun ársins 2050 á Suðurnesjum umreiknuð í MW fást u.þ.b. 35,3 MW. Fyrirhuguð flutningsgeta Suðurnesjalínu 2 er áætluð 600 MW (690 MVA). Gæti því fyrirhugað mannvirki flutt um 26-falda ársnotkun ársins 2013 á svæðinu og 17-falda þá flutningsgetu, sem talið er að þörf verði fyrir árið 2050 samkvæmt spám. Sú 220 kV háspennulína, sem Orkustofnun gaf leyfi fyrir, hefur því bersýnilega flutningsgetu langt umfram almenna raforkuþörf til langrar framtíðar litið.

Orkustofnun tekur í raun undir þetta sjónarmið stefnenda en telur þó að nauðsyn sé á 220 kV loftlínu komi til orkufreks iðnaðar á næstu árum. Að mati stefnenda er þetta fráleit forsenda af hálfu Orkustofnunar. Ekki er hægt að lita á það sem eðlilegan hlut að Landsnet reisi línur sem eru langt umfram skilgreindar þarfir. Skipulagsstofnun hefur t.a.m. lagt áherslu á það í ákvörðunum sínum á undanförunum misserum að Landsnet skilgreini og meti nauðsyn þess að reisa línur sem 220 kV línu, m.a. með hliðsjón af því að raforkumannvirki á lægri spennu (t.d. 132 kV) eru minni og hafa í för með sér minni neikvæð umhverfisáhrif. Ekki er nóg með að línur á hærri spennu hafa neikvæðari áhrif á umhverfið því fleiri sjónarmið koma til greina.

Þannig má sem dæmi nefna að 220 kV Suðurnesjalína 2 er með 44% hærri stofnkostnað en 132 kV lína. Þetta er fjárhæð, sem nemur mörg hundruð milljónum króna. Hver framkvæmdin á fætur annarri hjá Landsneti er þannig, að fyrirsvarsmennirnir vilja byggja línumannvirki fyrir nokkur hundruð volta spennu, en reka síðan allt á lægri spennu „fyrst um sinn“, sbr. fyrirætlanir um Blöndulínu 3, Kröflulínu 3 og Suðvesturlínur. Á sama tíma setur Landsnet fyrir sig að leggja jarðstreng af því að það sé kannski eitthvað dýrara en loflínur.

Framkvæmdir aðila á borð við Landsnet eiga eðli máls samkvæmt að vera til þess að uppfylla tilteknar þarfir, sem eru vel skilgreindar, en ekki byggjast á einhverri ótímasettri, óljósri og órökstuddri framtíðarsýn. Í 2. málsl. 1. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 1040/2005 kemur fram að umsókn um leyfi til að byggja flutningsvirki þurfi að fylgja *þarfagreining* vegna viðkomandi virkis. Af umræddu ákvæði reglugerðarinnar verður þannig ráðið að áður en ráðist er í tiltekið verk þurfi að skilgreina það nákvæmlega hvaða þarfir eigi að uppfylla og hvernig það verði gert. Landsnet lét undir höfuð leggjast að gera þarfagreininguna, og Orkustofnun lét undir höfuð leggjast að kalla eftir henni.

Ákvarðanir um framkvæmdakosti verða með vísan til framangreinds ekki teknar og rökstuddar með óljósum tilvísunum til ótímasettra framtíðarþarfa hugsanlegra framtíðarviðskiptavina Landsnets.

Stefnendur benda á að Landsnet nýtur sérleyfis til byggingar og reksturs raforkuflutningsmannvirkja lögum samkvæmt og lýtur því ekki lögmálum samkeppni í rekstri sínum. Sú sérstaða gerir enn ríkari kröfur til Orkustofnunar um að veita ekki leyfi nema að undangenginni sjálfstæðri og vandaðri rannsókn á raunverulegri þörf fyrir þau flutningsmannvirki sem sótt er um að reisa, enda veltur kostnaðurinn við þau að jafnaði út í gjaldskrá og lendir því á neytendum.

Hvað varðar umfjöllun Orkustofnunar um að orkufrekur iðnaður hafi verið pólitískt stefnumarkaður til atvinnuuppbyggingar á Suðurnesjum benda stefnendur á að alls er óvíst um framtíðaráform virkjana og orkufrekan iðnað á svæðinu. Því fer fjarri að skýr tímasett pólitísk stefna liggja fyrir í þessum efnunum, enda er það svo, að hvað sem líður pólitískri stefnumörkun þá verður hún ekki talin röksemd í mati á þjóðhagslegri hagkvæmni framkvæmdar, heldur hlýtur hún ætíð að vera háð mati á þjóðhagslegri hagkvæmni einstakra framkvæmda og með fyrirvara um slíkt mat. Má sem dæmi nefna að í viðtali við dv.is hinn 11. júní 2013 benti Sigmundur Einarsson, jarðfræðingur, á að miðað við 100 ára nýtingu jarðhitasvæða hafi þegar verið gengið alltof 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. Niðurstaða Sigmundar er sú að áformin um álver í Helguvík hafi allt frá upphafi verið skýjaborgir einar og muni líklega aldrei verða að veruleika. Þá vekja stefnendur athygli á því að í nýlegri grein vb.is frá 12. desember 2013 segir Michael A. Bless, forstjóri Century Aluminium, að álver í Helguvík verði ekki byggt við núverandi aðstæður og að hann sé tilbúinn að líta á fjárfestingu fyrirtækisins í álveri í Helguvík sem sokkinn kostnað. Þá lét forstjóri Landsnets, Þórður Guðmundsson, á síðasta ári hafa eftir sér að óvíst sé hvort af stóriðjuframkvæmdum verði, sbr. frétt í Fréttablaðinu, dags. 28. febrúar 2013:

„Því er til að svara að óvissa ríkir um stóriðjuframkvæmdirnar en hvað sem stóriðju liður er brýnt að styrkja flutningskerfið og auka öryggi þess í þágu íbúa og fyrirtækja á Reykjanesi.“

Stefnendur leggja áherslu á að umfang styrkingarinnar haldist í hendur við raunverulega raforkuþörf en grundvallist ekki á framtíðarverkefnum sem alls er óljóst hvort af verði. Er í þessu samhengi vísað til athugasemda við 9. gr. með frumvarpi því er varð að raforkulögum, en þar segir:

„Orkustofnun verður því að fylgjast með hvort nauðsynlegar línur séu byggðar og enn fremur að ekki sé ráðist í byggingu nýrra lína sem ekki er þörf á samkvæmt ofangreindum sjónarmiðum.“

Samkvæmt þessu ber Orkustofnun ótvíræð skylda til að sjá til þess að ekki séu byggðar nýjar línur sem ekki er þörf á. Ekki hefur verið sýnt fram á raunverulega þörf fyrir lagningu Suðurnesjalínu 2 á spennustiginu 220 kV og hefur jafnframt ekki verið rökstutt hvers vegna ekki er fullnægjandi að reisa línu á lægra spennustigi, svo sem 132 kV línu, eins og Landsnet hyggst reka hana á „fyrst um sinn“. Með hliðsjón af þessu bar Orkustofnun því að hafna umsókn Landsnets um leyfi til að reisa og reka flutningsvirkið Suðurnesjalínu 2, enda framkvæmdin byggð á alls ófullnægjandi og óvissum forsendum um uppbyggingu á svæðinu. Þar sem Orkustofnun gerði það ekki, heldur tók ákvörðun án þess að nokkur rannsókn hefði verið gerð á nauðsyn framkvæmdarinnar, var hún í ósamræmi við lögmatísreglu stjórnslu-réttarins.

2.2 Jarðstrengir og loftlínur á 220 kV spennu

Jafnvel þótt komist yrði að þeirri rökstuddu niðurstöðu að nauðsynlegt sé að hafa Suðurnesjalínu 2 á 220 kV spennu telja stefnendur að Orkustofnun hafi ekki haft neinar forsendur til þess að slá því föstu að „verulegur kostnaðarmunur“ sé á jarðstrengjum og loftlínunum á 220 kV spennu. Það eina sem Orkustofnun vísar máli sínu til stuðnings er einhliða skýrsla Landsnets sem hefur enga þýðingu, enda ekki unnin af óháðum aðila, auk þess sem hún fjallar ekki um þá framkvæmd sem hér er til umfjöllunar. Stefnendur telja einnig að fullyrðing Orkustofnunar sé beinlínis röng. Fjöl margar skýrslur benda til þess að vegna tækniframfara og þróunar fari kostnaðarmunurinn stöðugt minnkandi. Að auki taka allir sérfræðingar fram að almenn kostnaðarhlutföll verði ekki notuð til að taka ákvörðun um framkvæmdakosti í hverju einstöku tilviki. Hvorki Landsnet né annar aðili hefur gert samanburð á kostnaði við loftlínur og jarðstrengi á þeirri leið sem hér er til umfjöllunar og eru fullyrðingar um almennan kostnaðarmun þýðingarlausar til að útiloka framkvæmdakosti. Sá almenni samanburður sem tiltækur er frá óháðum sérfræðingum sýnir hins vegar svo ekki verður um villst að fyllilega raunhæft er að taka til skoðunar jarðstrengi til jafns við loftlínur.

Stefnendur munu hér í framhaldinu reifa stuttlega almennan samanburð á jarðstrengjum og loftlínunum að því er varðar fjölmarga mikilvæga þætti. Allir þessir þættir hafa eðli málsins samkvæmt mikil áhrif við mat á hagkvæmni framkvæmdar sem þessarar og tengjast með beinum hætti þeim sjónarmiðum sem Orkustofnun bar að taka tillit til í ákvörðun sinni, sbr. 1. gr. og 1. og 2. mgr. 9. gr. raforkulaga.

2.2.1 Öryggi, skilvirkni, áreiðanleiki afhendingar og gæði raforku

Öll aðgengileg og óháð gögn benda til þess að áreiðanleiki jarðstrengja sé mikill. Erlend tölfræði um bilanatiðni jarðstrengja og loftlína sýnir að jarðstrengir bila mun sjaldnar en loftlínur, eins og kemur fram í áðurnefndri skýrslu Metsco. Telja má að sá munur sé enn meiri hér á landi í ljósi harkalegra veðurbrigða, enda eru jarðstrengir ekki viðkvæmir fyrir skammtíma veðurfarslegum þáttum svo sem ísingu, saltmengun, veðri og vindi. Í grein um hermun ísingaráhleðslu á loftlínur eftir Árna Jón Elíasson, Hálfðán Ágústsson, Ólaf Rögnvaldsson og Egil Þorsteinsson, sem birtist í árbók VFI/TFÍ á árinu 2011, er staðhæft að í „rúmlega 120 ára sögu loftlína á Íslandi, hefur ísing, sem hleðst á víra og annan búnað, verið ein helsta ógnin við rekstraröryggi þessara mannvirkja.“ Segir ennfremur að á „undanförnum áratugum eru fjölmörg dæmi um mikið eignatjón af völdum ísingar með tilheyrandi truflunum í rekstri og skertri afhendingu raforku til viðskiptavina orkufyrirtækjanna“. Óveður og ísing getur í sumum tilfellum leitt til ótímabærrar endurbyggingar stórra loftlínukafla.

Þess er einnig að geta að jarðstrengir eru af rekstraraðila stærsta flutningskerfis Evrópu (franska flutningsfyrirtækisins RTE) taldir geta enst mun lengur en loftlínur nú til dags ef vel er fylgst með hitastigi þeirra, sbr. frétt Bændablaðsins frá 17. október 2013. Í skýrslu Metsco (bls. 3) segir að gera megji „ráð fyrir því að nútíma jarðstrengir endist í að minnsta kosti 60 ár sé þess gætt að þeir séu reknir innan hitapolmarka sem þeir eru hannaðir fyrir, líkt og ávallt þarf að hafa í huga með aflspenna og annan rafbúnað í flutningskerfum.“

Þá er til þess að líta að minna orkutap verður við flutning rafmagns í jarðstrengjum en loftlínunum, þar sem sverari strengi þarf til að flytja sama orkumagn, og er enginn munur á gæðum raforku sem flutt er með jarðstreng eða loftlínu.

Að öllu framansögðu verður séð að jarðstrengir uppfylla ítrustu kröfur um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæði raforku og eru að öllu leyti sambærilegir, og jafnvel betri, kostir en loftlína. Þessi atriði eru öll talin upp í 1. mgr. 9. gr. raforkulaga og er augljóst að Orkustofnun leit ekki til þeirra í ákvörðun sinni, enda ekkert minnst á í ákvörðuninni að þessi atriði hafi verið tekin til skoðunar.

2.2.2 Umhverfisvernd og landnýting

Óumdeilt er að sjónræn áhrif loftlína eru meiri en jarðstrengja. Loftlínur breyta upplifun og útsýni þaðan sem þær sjást. Þannig dregur sýnileiki loftlína úr aðráttarafli staða og tilfinningu fyrir óspilltri náttúru. Náttúruspjöll á landi með línuvegum og mastrastæðum eru einnig gífurleg og flest óafturkræf. Að auki hamla loftlínur mjög landnotkun þar sem helgunarsvæði þeirra er mikið, eins og áður er rakið, og svæðið því hvorki nýtilegt til bygginga né áhugavert til útiveru. Aftur á móti er víðast hvar mögulegt að leggja jarðstrengi meðfram öðrum mannvirkjum, m.a. vegum, og ganga frá athafnasvæðinu þannig að mjög lítil ummerki verði eftir strenglagninguna. Þannig verða jarðstrengir vart sýnilegir, takmarka lítið upplifun fólks á landinu og hamla ekki notkun þess þar sem þeir hafa mjög lítið helgunarsvæði. Í umsögn Umhverfisstofnunar vegna Suðurnesjalínu 2 segir að ein helstu umhverfisáhrif af lagningu Suðvesturlína séu á landslag og að í heildina lítið muni fyrirhugaðar framkvæmdir fela í sér aukinn sýnileika háspennulína. Undir þessi sjónarmið tekur Skipulagsstofnun í áliti sínu um mat á umhverfisáhrifum, dags. 17. september 2009, vegna Suðurnesjalínu 2, en þar kemur fram að ljóst sé að sjónræn áhrif og áhrif á landslag verði talsvert neikvæð.

Samkvæmt matsskýrslu EFLU, sem unnin var fyrir Landsnet, dags. 10. ágúst 2009, fylgir háspennulinum hljóð og hávaði af tvennum toga, annars vegar vindgnauð og hins vegar hljóð af rafrænum uppruna. Hin rafrænu hljóð hækka við vaxandi spennu. Augljóst er því að loftlinur valda truflunum og óþægindum fyrir þá sem eru í návígi við þessi mannvirki.

Vert er einnig að benda á að áflug fugla er ekki vandamál við jarðstrengi, en slíkt er þekkt vandamál við loftlinur hér á landi. Í álitni Skipulagsstofnunar kemur fram að áhrif á fugla vegna Suðurnesjalínu 2 geti verið talsvert neikvæð „sem stafi ýmist af því að línur munu liggja þvert á flugleiðir fugla. Línum mun fjölga frá því sem nú er og/eða samsíða loftlínur munur hafa leiðara í mismunandi hæð frá jörðu auk þess sem línuleið mun liggja í nálægð við gamlan varpstað hafarna“.

Loks er hér á það að benda, að í umhverfislöggjöf Íslands og Evrópska efnahagssvæðisins er beinlínis á því byggt, að jarðstrengir séu í tilviki eins og hér um ræðir, í sjálfu sér umhverfisvænni kostur heldur en loftlínur. Loftlínur utan þéttbýlis til flutnings raforku með 66 kV spennu eða hærrí eru þannig í hópi þeirra framkvæmda, sem ávallt eru háðar umhverfismati, sbr. 22. tölulið 1. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Þegar hins vegar um er að ræða flutning raforku með jarðstrengjum utan þéttbýlis um 10 km leið eða lengri er það metið í hverju tilviki fyrir sig, hvort framkvæmd er háð umhverfismati, sbr. b-lið 3. töluliðar 2. viðauka sömu laga. Lagning jarðstrengja er þannig samkvæmt lagaskilgreiningu almennt talin hafa vægari umhverfisáhrif heldur en lagning loftlína. Beiting meðalhófsreglu leiðir því til þeirrar niðurstöðu, að jarðstrengir skuli að öðru jöfnu teknir fram yfir loftlínur til raforkuflutninga.

Hvað varðar sjónarmið um landnýtingu er þess að geta að jarðstrengir kalla á mun minna helgunarsvæði en loftlínur. Helgunarsvæði jarðstrengja er að jafnaði 8-12 metra breitt. Aftur á móti er helgunarsvæði þeirra loftlína sem hér um ræðir á bilinu 50 – 60 metrar svo sérhver loftlína þarfnast umtalsvert meira landrýmis. Þá er ótalið land sem fer undir línuvegi, vegslóða að hverju mastri og jarðrask vegna steyprar djúprar undirstöðu undir hvert einasta mastur, en slíkt fylgir ekki jarðstrengjum. Auk þess hafa loftlínur skaðleg áhrif langt út fyrir helgunarsvæði sitt en þær gera í raun allt landsvæði í nágrenni sínu ónothæft.

Af framansögðu telst ljóst að út frá sjónarmiðum um umhverfisvernd og góða landnýtingu eru jarðstrengir almennt mun álitlegri kostur en loftlínur, en í 2. mgr. 9. gr. raforkulaga er sérstaklega mælt fyrir um að Orkustofnun geti bundið leyfi Landsnets skilyrðum er lúta að umhverfisvernd og landnýtingu. Orkustofnun horfði aftur á móti ekki með neinum hætti til þeirra þátta þegar hin umprætta ákvörðun var tekin.

2.2.3 Efling atvinnulífs og byggðar

Eins og áður er rakið er það eitt af grundvallarmarkmiðum raforkulaga að efla atvinnulíf og byggð í landinu, sbr. 1. gr. laganna. Stefnendur telja að Orkustofnun hafi litið alfarið framhjá þessu markmiði við ákvörðunartöku sína. Suðurnesjalína 2 mun til dæmis að öllum líkindum hafa neikvæð áhrif á ferðaþjónustu í landinu, alveg sérstaklega á því svæði, sem henni er ætlað að liggja um.

Samkvæmt nýútkominni skýrslu ráðgjafafyrirtækisins Boston Consulting Group, dags. í september 2013, um framtíð íslenskrar ferðaþjónustu mun ferðaþjónusta á þessu ári taka fram úr sjávarútvegi sem mikilvægasta útflutningsatvinnugrein þjóðarinnar. Í skýrslunni er gert ráð fyrir 7% árlegum vexti í ferðaþjónustu næstu 10 ár og að ferðamönnum muni fjölga úr rúmlega 672.000 árið 2012 í eina og hálf milljón árið 2023.

Þá er gert er ráð fyrir að ferðaþjónusta muni skila 215 milljörðum árlega til landsframléiðslu árið 2023 og ríflega 400 milljörðum sama ár með óbeinum framlögum. Um 5.000 ný störf verða til og beinar og óbeinar heildarskatttekjur af ferðaþjónustu munu nema 52 milljörðum á ári eftir áratug. Segir enn fremur í skýrslunni að til þess að ná þessum árangri sé nauðsynlegt að tryggja náttúruvernd.

Kannanir hafa ítrekað staðfest að ferðamenn sækja í miklum mæli Ísland heim vegna hinnar einstöku og ósnortnu náttúru landsins. Kannanir Ferðamálastofu meðal erlenda ferðamanna veturinn 2011-2012 og sumarið 2011 sýna að á bilinu 71,3-79,7% erlendra ferðamanna nefna íslenska náttúru sem helsta áhrifaþátt ákvörðunar um að ferðast til Íslands því er ljóst að náttúra Íslands er sú auðlind sem ferðaþjónustan byggir á. Í ljósi aukins vægis ferðaþjónustu á komandi árum er mikilvægt að við mat á stórtækum framkvæmdum sé tekið tilliti til framtíðarhagsmuna ferðaþjónustu. Það er ekki sist mikilvægt á Suðurnesjum, en í frétt vb.is frá 1. nóvember 2013 kemur fram að samkvæmt könnun MMR sé ferðaþjónusta nú orðin stærsta atvinnugreinin í Reykjaneshæ og vinni um 20% íbúanna orðið við slíka þjónustu. Ferðaþjónusta skapar fleiri störf en nokkur annar atvinnuvegur á Suðurnesjum og er því ein af grunnstoðum atvinnulífsins þar.

Hafa verður hugfast að nær allir erlendir ferðamenn sem koma hingað til landsins eiga leið um einhvern hluta áhrifasvæðis fyrirhugaðrar línuleiðar Suðurnesjalínu 2. Af líkanmynd EFLU verkfræðistofu má sjá að Suðurnesjalína 2 mun auka sýnileika loftlína gríðarlega frá því sem nú er. Í álitni Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum vegna Suðurnesjalínu 2 kemur fram að þegar litið er til heildaráhrifa Suðurnesjalínu 2 á útivist og ferðaþjónustu „verði þau óhjákvæmilega verulega neikvæð“.

Í könnun Rannsóknna og ráðgjafar ferðaþjónustunnar (RRF) fyrir Landsnet, dags. í maí 2009, var fagfólk í ferðaþjónustu, útivistarfólk og ferðamenn spurðir hvort það teldi að fyrirhugaðar háspennulínur á Reykjanesskaganum eigi að vera loftlínur eða í jarðstreng. Af þeim sem tóku þátt í könnuninni voru 71-82% mjög eða fremur sammála því að háspennulínur á Reykjanesskaganum ætti að leggja í jörðu. Var það jafnframt mat um 67-94% fagfólks í ferðaþjónustu að með fyrirhuguðum háspennulínum myndi ferðum þeirra fækka í nágrenni línustæða. Neikvæð sjónræn áhrif af línunum og spillt náttúruupplifun voru nefndar sem helstu ástæðurnar. Í skýrslu Metsco er jafnframt lögð áhersla á að mikilvægt sé að taka tillit til áhrifa á ferðaþjónustu við mat á framkvæmdakostum og að þar séu loftlínur líklegri til að hafa neikvæð áhrif.

Af framansögðu er ljóst að markmiðum raforkulaga og hagsmunum íslenskrar ferðaþjónustu, og þar með atvinnulífi og byggð á Suðurnesjum, er best borgið með því að Suðurnesjalína 2 verði lögð í jörð.

3. Orkustofnun braut gegn meðalhófsreglu stjórnisýsluréttarins

Stefnendur telja að Orkustofnun hafi við ákvörðun sína brotið gegn meðalhófsreglu stjórnisýsluréttarins, sbr. 12. gr. stjórnisýslulaga, sem og meðalhófsreglu EES-réttarins. Eitt af kjarnaatriðum meðalhófsreglunnar er að ávallt beri að velja hóflegasta, og minnst íþyngjandi, kostinn gagnvart borgurunum sem nær þó þeim markmiðum sem að er stefnt.

Eins og áður er rakið áttu í raun a.m.k. fjórir framkvæmdarkostir að koma til skoðunar, þ.e. loftlína á 132 kV eða 220 kV spennu eða jarðstrengur á 132 kV eða 220 kV spennu, og blönduð leið. Að mati stefnenda er augljóst, með vísan til þess sem að framan er rakið, að lagning jarðstrengs á 132 kV er hóflegasta og minnst íþyngjandi framkvæmdin bæði gagnvart stefnendum, umhverfinu og samfélaginu öllu og fullnægir markmiði framkvæmdarinnar. Landsnet ber að sjálfsgöðu sönnunarbyrðina fyrir því að ekki hafi verið framkvæmanlegt að ná þeim markmiðum sem að var stefnt nema með byggingu 220 kV loftlínu. Stefnendur telja að Landsnet hafi engan veginn axlað þá sönnunarbyrði og að Orkustofnun hafi brotið sjálfstætt gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnisýslulaga og meðalhófsreglu EES-réttarins með því að meta ekki hvort ná mætti sömu markmiðum með vægari úrræðum, en stefnendur lögðu ríka áherslu á þetta atriði í athugasemdum sínum til Orkustofnunar.

4. Andmælaréttur stefnenda var virtur að vettugi með ákvörðun Orkustofnunar

Stefnendur telja jafnframt að Orkustofnun hafi brotið gegn andmælarétti þeirra samkvæmt 13. gr. ssl. með því að gefa þeim ekki tækifæri á að kynna sér og svara athugasemdum Landsnets, dags. 19. nóvember 2013. Vert er að geta þess að andmælaregla 13. gr. ssl. tengist náið rannsóknarreglunni þar sem mál verða ekki talin nægilega upplýst nema aðila hafi verið gefinn kostur á að kynna sér gögn máls og að koma að frekari upplýsingum um málsatvik. Hin ótímabæra ákvörðun Orkustofnunar girti fyrir möguleika stefnanda á að koma að frekari sjónarmiðum og gögnum í málinu sem hefðu getað haft áhrif á niðurstöðu málsins, og stríðir hún því gegn 13. gr. ssl. og sýnir raunar enn frekar fram á hvernig stofnunin brást rannsóknarskyldu sinni.

Kjarni andmælaréttar samkvæmt 13. gr. ssl. er réttur aðila til að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því. Þannig skal aðili máls t.a.m. eiga þess kost að gæta hagsmuna sinna með því að kynna sér kröfur, rök og gögn gagnaðila, svo og að tjá sig um framkomin rök og upplýsingar og eftir atvikum með því að koma á framfæri frekari upplýsingum áður en stjórnvald tekur ákvörðun í máli hans. Í athugasemdum með 13. gr. frumvarps þess er síðar varð að stjórnisýslulögum segir að reglunni um andmælarétt sé m.a. ætlað að gefa aðila máls færi á að benda „á heimildir sem séu betri grundvöllur að ákvörðun máls“. Þannig er ljóst að athugasemdir eins málsaðila geta leitt til þess að skylt sé að gefa gagnaðila færi á að tjá sig sérstaklega, enda kunna nýjar upplýsingar að leiða til þess að rannsaka þurfi ákveðna þætti máls nánar í því skyni að leiða hið sanna og rétta í ljós.

Meginreglan er sú að stjórnvaldi er almennt óheimilt að taka ákvörðun í máli fyrr en það hefur gefið aðila *sérstakt færi* á að kynna sér ný gögn eða upplýsingar sem hafa bæst við í máli hans og sem aðilanum er ókunnugt um, enda hafi upplýsingarnar verulega þýðingu við úrlausn málsins og séu aðilanum í óhag. Stefnendur telja einsýnt að öll framangreind skilyrði hafi verið uppfyllt þegar Orkustofnun tók hina umdeildu ákvörðun án þess að veita þeim andmælarétt í tilefni af umsögn Landsnets frá 19. nóvember 2013.

Í *fyrsta lagi* er óumdeilanlegt að stefnendur fengu hvorki að tjá sig um né kynna sér athugasemdir Landsnets. Í *öðru lagi* liggur ljóst fyrir að stefndum var ókunnugt um að athugasemdir Landsnets lægju fyrir í málinu þar til að þeim barst endanleg ákvörðun Orkustofnunar. Í *þriðja lagi* er ljóst að athugasemdir Landsnets eru stefndum í óhag, enda er þar teft fram röksemdum sem er ætlað að hrekja málatilbúnað þeirra. Í *fjórða lagi* er einsýnt að athugasemdirnar höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins, enda er rökstuðningur Orkustofnunar fyrir niðurstöðu sinni í grundvallaratriðum reistur á athugasemdum Landsnets og að ákveðnu leyti er um beina afritun úr athugasemdunum að ræða, sbr. fyrrgreind umfjöllun. Ef stefndum hefði verið gefinn kostur á að koma á framfæri sínum sjónarmiðum og andmælum hefðu þeir getað bent á ýmsa annmarka á málatilbúnaði Landsnets, eins og hér hefur verið gert. Þannig eru athugasemdir Landsnets, sem ákvörðun Orkustofnunar byggir á, m.a. byggðar á úreltum upplýsingum um eldri tegundir jarðstrengja sem fyrirtækið sjálft hefur tekið til endurskoðunar og leiðrétt. Bersýnilega var tilefni og ástæða til að gefa stefndum færi á að kynna sér umsögn Landsnets og koma á framfæri athugasemdum sínum og hefði slíkt meðal annars leitt til leiðréttinga á ákveðnum staðreyndavillum í málatilbúnaði Landsnets. Samkvæmt þessu braut Orkustofnun gróflega gegn andmælarétti stefnenda með því að taka hina umdeildu ákvörðun, án þess að gefa þeim kost á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum.

5. Brotið var gegn andmæla- og upplýsingarétti stefnenda við málsmeðferð Orkustofunnar

Stefnendur telja jafnframt að brotið hafi verið á lögbundnum upplýsinga- og andmælarétti þeirra samkvæmt 13. og 15. gr. ssl., þar sem þeim var ekki gefinn kostur á að kynna sér hluta gagna málsins með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í 15. gr. ssl.

Eins og áður er rakið tók Orkustofnun ákvörðun hinn 5. mars 2013 um að veita stefndum ekki óheftan aðgang að þeim gögnum sem merkt voru „trúnaðarmál“ vegna umsóknar Landsnets, dags. 21. desember 2012. Var ákvörðunin m.a. studd þeim rökum að þau hefðu að geyma „sundurliðaða kostnaðarþætti einstakra verkframkvæmda sem væntanlega kæmu til útboðs á samkeppnismarkaði, verði umsókn Landsnets hf. samþykkt.“ Væri því heimilt, á grundvelli 17. gr. ssl., að takmarka aðgang stefnenda að gögnunum. Stefnendur kærðu þessa ákvörðun til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem staðfesti ákvörðun Orkustofnunar.

Í kjölfar úrskurðar úrskurðarnefndarinnar bauð Orkustofnun stefndum að kynna sér umrædd gögn á skrifstofu stofnunarinnar. Orkustofnun kom því aftur á móti skýrt á framfæri að stefnendur mættu ekki skrifa neitt niður á fundinum heldur mættu þeir einungis hafa gögnin fyrir framan sig, kynna sér efni gagnanna og leggja efni þeirra á minnið. Þrjú fulltrúar stefnenda mættu á skrifstofu Orkustofnunar hinn 10. október 2013 og kynntu sér umrædd gögn. Stefnendur mótmæltu þessari framkvæmd á aðgengi að gögnunum og áskildu sér allan rétt í þeim efnum, eins og kemur sérstaklega fram í fundargerð fundarins.

Eins og kemur fram í fundargerð fundarins, dags. 10. október 2013, voru eftirfarandi gögn til skoðunar: „A. Fylgigögn með hagkvæmnismati Suðurnesjalínu 2 – kostnaðarupplýsingar, Tafla 1: Áætlaður kostnaður við helstu þætti framkvæmdarinnar. Kafli 1.1: Tafla 2: verkþættir fyrstu tveggja áfanga Suðvesturlínu ásamt kostnaðarmati, kafli 6.4, og Töflu 3: verkþættir 3., 4. og 5.“

áfanga Suðvesturlínu og kostnaðarmat, kafli 6.5.“ Rétt er að taka fram að stefnendur hafa ekki umrædd gögn undir höndum og eru þau því ekki lögð fram fyrir dóminn.

Stefnendur telja að takmörkun á aðgangi þeirra að gögnum málsins eigi sér ekki lagastoð. Að þeirra mati fela umræddar takmarkanir í sér brot á þeirri meginreglu sem kemur fram í 15. gr. stjórnsýslulaga að aðilar eigi rétt á að fá *afrit af máls skjölum*. Ástæða þessa er einkum sú að skýlaus réttur aðila til að fá afrit af málgögnum er nauðsynlegur til að andmælaréttur 13. gr. ssl. sé virkur.

Stefnendur byggja á því að ótakmarkaður aðgangur að umræddum gögnum hafi verið nauðsynlegur til að andmælaréttur stefnenda væri virkur. Mat Orkustofnunar á því hvort veita bæri Landsneti umrætt leyfi tók mið af hagkvæmni framkvæmdarinnar. Var því að sjálfsgöðu nauðsynlegt að stefnendur fengju óheftan aðgang að öllum málgögnum, þar á meðal sundurliðuðum kostnaðarupplýsingum sem voru hluti af trúnaðargögnunum. Höfðu stefnendur enda í hyggju að láta sérfræðinga framkvæma athugun á þessum kostnaðartölum á sínum eigin forsendum og á sínum eigin vinnustað þar sem þeir hefðu aðgang að þeim gögnum og upplýsingum sem þörf væri á. Að sjálfsgöðu er ómögulegt fyrir sérfræðinga að gera það með fullnægjandi hætti ef þeir fá einungis að kynna sér efni skjalanna á skrifstofu Orkustofnunar og án þess að hafa heimild til þess að skrifa upplýsingarnar niður á blað.

Að mati stefnenda er fráleitt að hagsmunir þeirra af því að njóta virks andmælaréttar hafi verið látnir vikja fyrir meintum hagsmunum Landsnets. Það kemur enda skýrt fram í 17. gr. stjórnsýslulaga að einungis eigi að takmarka rétt aðila máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að vikja fyrir „mun ríkari“ almanna- eða einkahagsmunum. Því er alfarið mótmælt að ótakmarkaður aðgangur að umræddum gögnum hefði verið líklegur til þess að skaða „mun ríkari“ hagsmuni Landsnets.

Það getur ekki talist fullnægjandi í skilningi ákvæða um upplýsinga- og andmælarétt að neita stefnendum um afrit af gögnunum og veita þeim einungis færi á að kynna sér gögnin á fundi með Orkustofnun. Meginreglan er sú að óheft umráð skjala eða afrit þeirra eru nauðsynleg til að tryggja rétt aðila til þess að koma á framfæri upplýsingum sínum og skýringum. Allar undanþágur frá þeirri meginreglu ber að túlka þröngt.

Til að fullnægja áskilnaði 13. og 15. gr. ssl. hefði þurft að veita stefnendum bæði afrit af umræddum gögnum og tíma og rúm til að kynna sér þau gaumgæfilega. Það gerði Orkustofnun ekki og hefur því brotið gegn framangreindum ákvæðum. Fyrir vikið geta stefnendur ekki tekið rökstudda afstöðu til gagnanna. Verða þeir því að mótmæla því, að gögn þessi og ályktanir, sem Landsnet og Orkustofnun draga af þeim og þeim niðurstöðum, sem á þeim eru reistar, verði beitt í máli þessu til stuðnings kröfum Landsnets og Orkustofnunar.

Með vísan til alls framangreinds telja stefnendur ljóst að málsmeðferð Orkustofnunar hafi strítt gegn 10., 12., 13. og 15. gr. ssl. Stefnendur byggja á því að framangreindir annmarkar á meðferð málsins af hálfu stefnda, Orkustofnunar, séu svo verulegir að ógilda verði þá ákvörðun hennar að veita stefnda Landsneti hf. leyfi til að reisa og reka flutningsvirkið Suðurnesjalínu 2.

Mikilvægt er að hafa í huga að reglur 10., 13. og 15. gr. ssl. eru svokallaðar öryggisreglur sem miða að því að mál sé vel upplýst áður en ákvörðun er tekin svo niðurstaðan verði efnislega rétt hverju sinni. Þá ber að líta til þess að því meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun er, þeim mun strangari kröfur verður að gera til stjórnvalds um að það gangi úr skugga um að upplýsingar sem búi að baki ákvörðun séu réttar. Í því samhengi verður ekki framhjá því litið að leyfi Orkustofnunar er ein af forsendum þess að Suðurnesjalína 2 verði reist og að þegar hún var tekin, var rekið mál fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu um heimild Landsnets til að taka land stefnenda eignarnámi. Ákvörðun Orkustofnunar er því til þess fallin að hafa veruleg áhrif á stjórnarskrárvörðun eignarréttindi stefnenda, sbr. ákvörðun ráðherra um heimild til eignarnáms, dags. 24. febrúar 2014, en réttur stefnenda nýtur einnig verndar samkvæmt 1. gr. 1. viðauka samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu.

Þá hafa stefnendur rökstutt að ákvörðun Orkustofnunar sé efnislega röng og í andstöðu við lögsmættisreglu, auk þess sem hún stríðir gegn meðalhófsreglu 12. gr. ssl. og meðalhófsreglu EES-réttar.

Stefnendur telja að framangreindar málsástæður og röksemdir leiði hver og ein, og ekki síður séu þær teknar saman í heild, til þess að fallast verði á kröfu þeirra og ógilda ákvörðun Orkustofnunar.

Þá verður að dæma stefnda Orkustofnun og stefnda Landsnet til að greiða stefnendum in solidum málskostnað að skaðlausu. Ekki er gerð krafa um málskostnað úr hendi Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands.

LAGARÖK:

Um lagarök vísa stefnendur fyrst og fremst til ákvæða stjórnisýslulaga nr. 37/1993, einkum 10., 12., 13. og 15. gr., auk óskráðra meginregla stjórnisýsluréttarins um rannsóknarskyldu, andmælarétt, meðalhóf og lögsmætti. Þá vísa stefnendur til ákvæða raforkulaga nr. 65/2003, einkum 1. og 9. gr., og reglugerðar 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga. Þá vísa stefnendur til ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. samningsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Ennfremur vísa stefnendur til raforkutilskipunar nr. 2003/54/EB og grunnreglna EES-réttarins, þ.á m. meðalhófsreglunnar.

Krafa um málskostnað byggist á 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Um aðild til sóknar vísast til 19. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

SÖNNUNARGÖGN OG SÖNNUNARFÆRSLA:

Við þingfestingu málsins mun stefnandi leggja fram gögn til sönnunar kröfum sínum, þ.á m. ákvörðun Orkustofnunar frá 5. desember 2013. Áskilinn er réttur til þess að leggja fram frekari gögn á síðari stigum málsins.

SKÝRSLUTÖKUR FYRIR DÓMI:

Áskilinn er réttur til að leiða vitni fyrir dóm til skýrslugjafar og verður ef svo ber undir upplýst um nöfn þeirra á síðari stigum málsmeðferðar.

FYRIRKALL:

Fyrir því stefnist hér með Þórði G. Guðmundssyni, kt. 021049-2559, Ásbúð 29, 210 Garðabæ, f.h. stefnda Landsnets, Guðna A. Jóhannessyni, kt. 271151-3149, Nesbala 70, 170 Seltjarnarnesi, f.h. stefnda Orkustofnunar, og Helenu Mjöll Jóhannsdóttur, kt. 200660-3319, Austurgötu 29b, 220 Hafnarfirði, f.h. stefnda Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands, til að mæta á dómþingi Héraðsdóms Reykjavíkur, sem háð verður í dómsal nr. 102 í dómhúsinu við Lækjartorg, þann 27. mars 2014 kl. 10.00, til þess þar og þá að sjá skjöl og skilríki í rétt lögð, á dómkröfur og sókn sakar að hlýða og til að leggja fram gögn af sinni hálfu, en útvistardómur kann að falla í málinu, sæki stefndu ekki þing.

Stefnufrestur er þrjú sólarhringar.

Reykjavík, 20. mars 2014

Karl Axelsson, hrl.

Ég hef í dag móttakið samrit stefnu þessarar. Stefndi, Orkustofnun, hefur falið mér að sækja fyrir sig þing við þingfestingu málsins. Fallið er frá stefnufresti.

Reykjavík, mars 2014,

Einar Karl Hallvarðsson hrl. og ríkislögmaður

Ég hef í dag móttakið samrit stefnu þessarar. Stefndi, Landsnet, hefur falið mér að sækja fyrir sig þing við þingfestingu málsins. Fallið er frá stefnufresti.

Reykjavík, mars 2014,

Þórður Bogason hrl.

Ég hef í dag móttakið samrit stefnu þessarar. Stefndi, Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands, hefur falið mér að sækja fyrir sig þing við þingfestingu málsins. Fallið er frá stefnufresti.

Reykjavík, mars 2014,

Helena Mjöll Jóhannsdóttir



SUÐURNESJALÍNA 2

Hamranes-Rauðimelur

Lýsing mannvirkja vegna
umsóknar um leyfi Orkustofnunar

21. desember 2012

1 SAMANTEKT

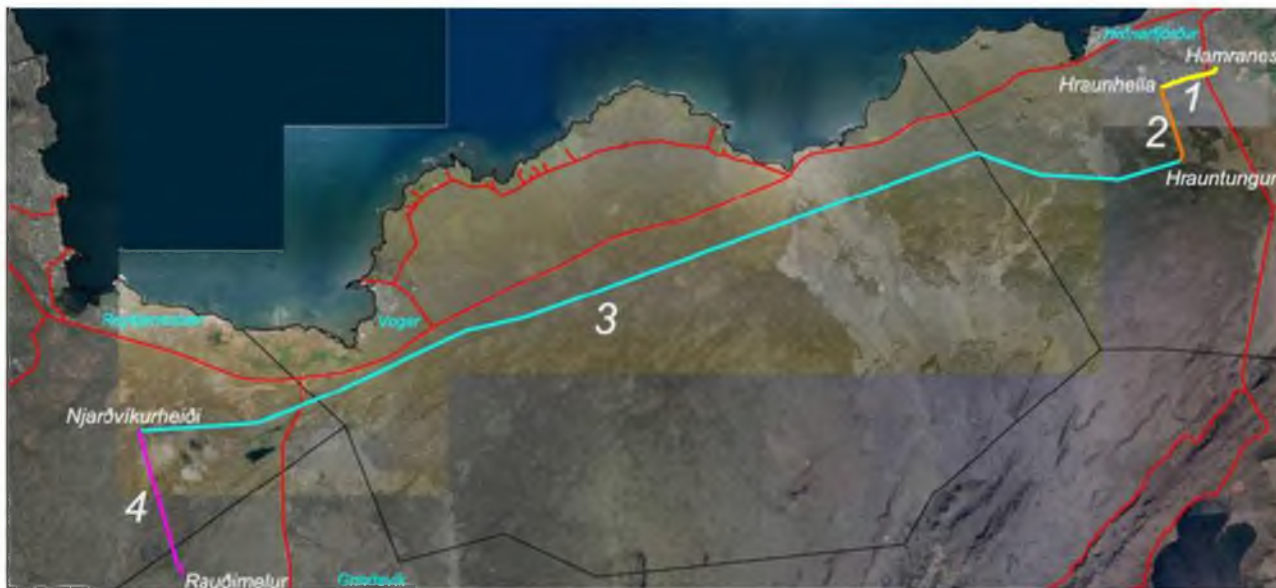
1.1 Almennt um framkvæmdina

Suðurnesjalína 2 er riðstraumslína (e. AC) sem Landsnet ráðgerir að leggja milli tengivirkisins við Hamranes í Hafnarfirði að tengivirkinu við Rauðamel um 5 km norðan Svartsengis. Línan er hönnuð fyrir 220 kV nafnspennu en gert er ráð fyrir að reka hana fyrst um sinn á 132 kV. Þá er ráðgert er að reisa kaflann milli Hamraness og Hraunhella á trémöstrum sem bráðabirgða ráðstöfun.

Línan kemur til með að liggja um 4 sveitarfélög, Hafnarfjarðarbæ, Sveitarfélagið Voga, Reykjanesbæ og Grindarvíkurbæ. Mynd 1 sýnir legu línunnar og er línunni skipt upp í 4 kafla vegna þess að flutningsgeta og mastragerðir eru ólíkar. Mannvirkið er hannað fyrir 690 MVA flutningsgetu á köflum 2 og 3 en 380 MVA á kafla 4. Flutningsgeta tréstaurekaflans (kafla 1) næst Hamranesi verður 250 MVA. Ráðgert að nota óstöguð möstur á fyrsta loftlínukaflanum (kafla 2) þar sem framtíðaruppbygging og skipulag á svæðinu krefst þess að mastursstæði sé umfangsminna en þarf fyrir stöguð möstur.

Landsnet hyggst hefja framkvæmdir við mannvirkið á miðju ári 2013 og að þeim verði lokið í árslok 2014. Reiknað er með að vinna við undirstöður og stagfestur ásamt slóðagerð fari fram á árinu 2013. Árið 2014 er ráðgert að vinna við möstur og víra fari fram, þ.e. reising mastra og strenging leiðara og jarðvíra.

Sótt er um leyfi á grundvelli 9. greinar raforkulaga nr. 65/2003 og 11. gr. reglugerðar nr. 1040/2005.



Mynd 1: Kort af framkvæmdasvæði Suðurnesjalínu 2.

Framkvæmdin er háð eftirfarandi leyfum, auk leyfis Orkustofnunar:

Sveitarstjórnir

Eins og áður sagði mun línan liggja innan fjögurra sveitarfélaga. Sveitarfélögin þurfa að veita framkvæmdaleyfi á grundvelli staðfests skipulags og álits Skipulagsstofnunar. Ekki hefur enn verið sótt um framkvæmdaleyfi í viðkomandi sveitarfélögum en stefnt er að því að klára öll mál gagnvart landeigendum í Vogum áður en slíkri umsókn verður skilað inn til viðkomandi sveitastjórna. Verkefnið verður unnið í nánu samstarfi við hlutadeigandi sveitarstjórnir.

Fornleifavernd ríkisins

Ekki er leyfilegt að raska fornminjum nema með leyfi Fornleifaverndar ríkisins. Það er stefna Landsnets að hliðra mannvirkjum eins og kostur er þannig að fornleifum verði ekki raskað.



SUÐURNESJALÍNA 2

220 kV HÁSPENNULÍNA

Lýsing mannvirkja
vegna útgáfu framkvæmdaleyfis

Apríl 2014

Í línunum verða þrjár fasar, með einum leiðara í hverjum fasa.

Í 220 kV línunum er bil milli fasa um 10 m og hanga leiðararnir í burðarmöstrum í um 3 m löngum hangeinangrurum sem festir eru í þverslá sem er um 20 m að lengd.

Tafla 1 Einkennistöður Suðurnesjalínu 2.

Mannvirki	Svæði	Spenna kV	Flutn. MVA ¹	Leiðara-gerð ²	Lengd km
Suðurnesjalína 2	Hamranes Rauðimelur	220	470/380	einleiðari	34

4.2 Jarðvinna við undirstöður og stagfestur

Fætur mastranna standa á steyptri undirstöðu auk þess sem stög halda þeim í skorðum. Við jörð tengjast stögin við stagfestur, ýmist steyptar staghellur eða boraða bergbolta. Grafa þarf fyrir stagfestum og undirstöðum í mastursstæði og koma þeim fyrir. Yfirleitt er um að ræða forsteyptar einingar sem fluttar eru úr birgðastöðvum, en í sumum tilfellum verða notaðar staðsteyptar undirstöður. Þar sem ekki er unnt að grafa fyrir undirstöðum verður fleygað 1,0 – 1,5 m niður í klöpp, en holur verða að jafnaði 2,5 m x 3,0 m í botninn.



Mynd 4 Til vinstri má sjá forsteyptra undirstöðu M-masturs og hægri sést hvernig jarðskaut er plægt í vegslóð.

Viðá verður hægt að nota bergbolta úr stáli í stað staghellna. Þar sem slíkt kemur til greina verður borað um 3,3 – 4,3 m niður í klöpp með 75 mm borkrónu. Holan er því næst hreinsuð og fyllt með sementsvellingi. Bergbolta úr heitsinkhúðuðu kambstáli er síðan rennt ofan í holuna þar sem hann steypist fastur. Þegar þessu er lokið er hluti bergbolta prófaður (mynd 5).

¹ Flutningsgeta er 470 MVA að Njarðvíkurheiði en síðustu rúma 3,6 km að Rauðamel er flutningsgetan um 380 MVA.

² Einleiðari þýðir að einn leiðari er í hverjum fasa en tveir þegar talað er um tvíleiðara.



Appraisal of the Icelandic Electricity Market and Regulation

Conducted by the Norwegian Water Resources and Energy Directorate

Erik Normann Drevdal, Tore Langset, Nils Martin Espegren

1 July 2011

Table of Content

- Introduction..... 4**
- Background and Mandate..... 4**
- Method and Organization of the Appraisal..... 5**
- Advantageous Conditions 7**
 - Abstention from Derogations and Opening of Market 7
 - Upcoming Spot Market 8
 - Unbundling of Accounts and Auditing..... 8
 - Setting up of Appeal Committee 8
 - Upcoming TSO Ownership Unbundling 9
 - Separate NEA Budget Allocations..... 10
 - Top Management of NEA Appointed for Fixed Term..... 10
 - Public Electricity Price Comparison 10
 - Involvement of the Icelandic Competition Authority..... 11
- Potential for Improvement 12**
 - Strengthening of NEA Human Resources 12
 - Visible, Clear, Consistent, and Efficient NEA 14
 - Formalized NEA Decisions and Communication 15
 - More Use of Inspections and Better Monitoring 16
 - Establishment of More Effective Sanction Powers and Increased Use of Current Powers 18
 - Publishing of Decisions, Reports and Activities..... 19
 - Clarification of Roles and Responsibilities..... 20
 - Income Cap Decision on Time 21
 - Distinctive Characteristics of the Economic Regulation..... 21

Introduction

The Norwegian Water Resources and Energy Directorate (NVE) has been asked by the Icelandic Ministry of Industry, Energy and Tourism (the Ministry) to conduct an appraisal of the Icelandic Electricity Market and Regulation.¹

NVE gladly accepts this opportunity to contribute to and exchange views on important issues regarding efficient electricity market regulation and monitoring.

Background and Mandate

The Icelandic Electricity Act no 65/2003 (the Electricity Act) entered into force on 1 January 2005. With it, the Icelandic electricity market was liberalized, and a number of new requirements were conferred on both authorities and market participants.

The Ministry and the Icelandic National Energy Authority (NEA)² respectively have expressed their wish for NVE to conduct an independent appraisal of the Icelandic electricity market and regulation, as the new legislation has now been in force for some years. During our meetings in Iceland, we were also informed by market players that the appraisal is rather requested due to significant dissatisfaction among both authorities and market players with the effect and enforcement of the new act. In any case, said possible disagreement as to the motivation behind the request for an appraisal, has not had any influence on our work.

NVE's mandate is as follows:

1. Monitor whether or not law and regulation are compatible with the internal electricity market and corresponding directives and regulations, especially regarding both TSO and DSOs
2. Monitor methods NEA applies to keep up surveillance
3. Monitor in what way companies are affected by NEA's surveillance
4. Monitor communication between NEA and Ministry

Prior to our visit, the Ministry confirmed that point 1 relates to whether Icelandic law and practice seems to comply with the electricity related parts of the Third Energy Market Package.³ The Ministry, however, informed that focus should be on points 2-4, as considerations relating to point 1 should mainly be carried out by the Icelandic authorities, in coordination with the EFTA Surveillance Authority (ESA). As a result, we do not touch upon point 1, apart from pointing out certain observations on possible compatibility or non-compatibility.

¹ Cf. letter from the Ministry as of 15 March 2011

² Orkustofnun

³ I.e. Directive 2009/72/EC, Regulation (EC) No 714/2009, and Regulation (EC) No 713/2009

Method and Organization of the Appraisal

The appraisal has been conducted on basis of separate meetings in Iceland with the Ministry, NEA, the transmission system operator (TSO),⁴ and a number of distribution system operators (DSOs)⁵ respectively.⁶ In addition, NVE received from the Ministry a limited number of documents⁷ to be reviewed prior to our visit in Iceland.

In NVE's view, all meetings were constructive and informing. Top management and staff of both authorities and market participants contributed to the said by providing us with what we perceived as their frank reading and opinion of the Icelandic system and practice. It is our general impression that the level of dedication is high, and that there is an understanding of common goals and purposes of the regulation, despite examples of apparent disagreement and dissatisfaction among authorities and market participants.

NVE has conducted the appraisal with due consideration to the necessity of professionalism, balance, confidentiality, and frankness. However, NVE assumes no responsibility for any loss connected to the observance or use of the content of this report, including any recommendations or statements it might be construed as containing.

NVE has not been able to dig deep into our task. We have had a very limited time at our disposal both for preparations, meetings and subsequent assessments. The meetings were relatively short compared to the potential scope of the task. Further, all though being informing and relevant, number, scope and depth of documents at our disposal have been limited. As an example, we have not been able to review English versions of any administrative regulation or any other legal document except for the Electricity Act. Moreover, prior to our meetings in Iceland, we did not have at our disposal a consolidated version of the Act, taking into account latest amendments.

Further, NVE has no certain knowledge of the actual events or other facts underlying statements presented during meetings in Iceland or in the documents dispatched to us prior to our visit. While having been presented with considerable amounts of interesting and justified information, we have also received both diffusing and contradictory particulars. Our report is based on immediate impressions from abovementioned unproven sources, and, thus, it must be read as an overall description of NVE's immediate impressions only. We cannot guarantee that content of the report is based on actual correct facts, nor can we guarantee the robustness of the conclusions drawn or

⁴ Landsnet hf

⁵ HS Veitur hf, Orkuveita Reykjavíkur, Norðurorka hf, and RARIK ohf

⁶ The following meetings were held during our two day visit to Reykjavik: (1) Meeting with the Ministry on 19 May 2011 from 09:00 to 10:30, (2) Meeting with Orkustofnun (the Icelandic National Energy Authority, NEA) on 19 May 2011 from 11:00 to 16:00, (3) Meeting with HS Veitur hf (DSO) on 20 May 2011 from 09:00 to 09:50, meeting with Orkuveita Reykjavíkur (DSO/ producer/supplier) on 20 May 2011 from 10:00 to 10:50, meeting with Norðurorka hf (DSO) on 20 May 2011 from 11:00 to 11:50, meeting with RARIK ohf (DSO) from 12:50 to 13:40, and meeting with Landsnet hf (TSO) from 13:50 to 15:40. In addition, a wrap-up meeting was held with the Ministry and NEA on 20 May 2011 from 16:00 to 17:20, at which NVE presented its preliminary findings and observations.

⁷ The following documents was dispatched to us by NEA, and briefly reviewed prior to our visit:

(1) "REGULATION OF THE ELECTRICITY ACT NO. 65 2003 IN ICELAND", (2) "ENERGY CHAPTER QUESTIONS SUBMITTED FOR THE APPLICATION FOR MEMBERSHIP OF THE EU", (3) "ELECTRICITY ACT 65/2003", and (4) "REPORT ON REGULATION AND THE ELECTRICITY MARKET 2010"

recommendations made. NVE assumes even that some of our recommendations may already be complied with.

That said, and all though we have not been able to make well-supported observations, nor able to draw substantiated conclusions, we nevertheless have conducted a sincere assessment of the Icelandic system and practice. Moreover, we do hope that our report contributes to improvements of possible faults or weaknesses in the Icelandic system.

Advantageous Conditions

We have found a number of favorable conditions in the Icelandic system, some of which appears to be even more advantageous than corresponding European or Norwegian practice.

In the following, we present a non-exhaustive outline of such conditions. Please note that, in addition to those mentioned below, there are certainly other favorable aspects of the Icelandic approach as well. For now, however, we choose highlighting the following:

- **Abstention from Derogations and Opening of Market**

We are of the impression that Icelandic authorities are determined to pursue the development of a well-functioning system based on common European principles of effectiveness, security of supply and consumer protection. Iceland has proved their good intentions inter alia by abstaining from derogations from the second Electricity Directive,⁸ even if Iceland could have decided not to apply its main provisions regarding DSO unbundling and/or decide to apply for extensive derogations from the Directive's provisions regarding TSO, DSO and NRA designation, unbundling and tasks.

Both the Ministry and NEA have expressed their intentions to continue applying EU Energy Market legislation, incl. the third Electricity Directive (the Directive),⁹ and including provisions, from which derogations may be attainable. An example showing the Icelandic dedication could be a reported bill of law for new and stricter rules on DSO ownership unbundling, adoption of which by the Icelandic Parliament, could lead to an even more effective unbundling of DSOs than provided by the Directive.¹⁰ Moreover, said proposed rules may also improve unfavorable conditions with regard to lack of functional unbundling of DSOs¹¹ or possibly also other sources of possible discrimination.

Further, Iceland has opened their market in the sense that all customers are free to choose between available suppliers of electricity. According to documents and statements made by the Icelandic authorities, Iceland opened up their market, de jure on 1 January 2006, de facto in April that same year. In any case, the opening up of the market is well within the deadline of the second Electricity Directive, which is 1 January 2007.¹²

The said is, however, without prejudice to our impression that the electricity wholesale market in Iceland may suffer from lack of competition, especially with regard to transparency. Inter alia, we have noted that electricity is not available for sale to all suppliers at the same price. Hence, a producer integrated in some way with a supplier, may offer more advantageous terms and conditions to that supplier.

We have noted that prices on the retail market have become more similar after opening of the market. In other respects, however, we are not in a position to comment on the functioning of the

⁸ Directive 2003/54/EC

⁹ Directive 2009/72/EC

¹⁰ Cf. Article 26

¹¹ We are informed that all but one DSO are legally, but not at all functionally, unbundled from generation or supply units within the same integrated undertaking. On the other hand, all but one DSO have their own webpage separated from the webpage of the integrated supply unit.

¹² Cf. Directive 2003/54/EC Article 21 paragraph 1 point (c), cf. Same deadline is repeated in the third Electricity Directive, i.e. Directive 2009/72/EC, Article 33 paragraph 1 point (c)

competition in the retail market, including on the possible occurrence of coordinated behavior among suppliers or other possible obstacles to competition.

Thus, and as touched on above, our appraisal does not include evaluation of the level of competition on the Icelandic electricity market. Moreover, we presume that Icelandic authorities and market participants bear in mind the importance of competition as a mean to obtain efficient exploitation of the energy resources, within desirable limitations, and, with that, low prices to consumers.¹³

- **Upcoming Spot Market**

NVE has learned that a spot market is soon to be launched.

NVE supports this. A working spot market could be an important instrument for efficient utilization of grid capacities, provision of transparent prices, and promotion of competition, all being important conditions for a well-functioning electricity market.

- **Unbundling of Accounts and Auditing**

We are informed that it is conferred on all market participants a duty to separate accounts of distribution and production/ supply respectively. Both authorities and all market participants, with which we have met in Iceland, states that Iceland has a well-functioning system of external audits, purpose of which is partly to monitor the fulfillment of said requirement.

We have been informed that such auditing takes place once a year at the premises of two vertically integrated undertakings. Further, the same auditor is barred from auditing the same market participant twice. On the other hand, the same accountant firm is not prevented from the same. All but one of the market participant with which we have met, expressed that they have been audited in accordance to abovementioned principles, and market participants say they support the auditing regime.

NVE supports the requirement of separation of accounts and the apparent successful auditing scheme. Moreover, it is our immediate impression that Iceland fulfils the Directive's requirement as to separation of accounts,¹⁴ at least with regard to the carrying out of external audits as described above.

- **Setting up of Appeal Committee**

We are informed that Iceland has set up an independent Appeal Committee. All interested parties may file complaints on NEA decisions relating to TSO or DSO activities, as well as decisions relating to tariffs, to the Appeal Committee. The Committee is composed of three members holding legal competence, and we are informed that the Committee's decisions are formalized to allow for judicial review.

NVE supports the setting up of an independent appeal committee. At this point, Iceland may serve as an example, as such favorable instrument is yet to be established in Norway. Moreover, it is our immediate impression that Iceland, thus, complies with the Directive's requirement of ensuring

¹³ Cf. also Iceland's obligations according to the EEA Agreement Articles 53 and 54, and the EEA adapted versions of the EC Merger Regulation and Regulation (EC) no 1/2003

¹⁴ Cf. Article 31

suitable mechanisms at national level under which a party affected by a regulator's decision has a right to appeal to a body independent of the parties involved and of any government.¹⁵

The abovementioned is without prejudice to our impression that the Appeal Committee may not always enjoy a reputation good enough to be used and respected. Some market participants have stated that Committee members do not possess the relevant knowledge and, even so, does not seek necessary expert assistance in order to comprehend technical or economic conditions underlying a justifiable legal assessment. According to one market participant, the Appeal Committee appears as a "joke". The market participant exemplified that the Committee, in one case involving that market participant, only interviewed the NEA and the market participant involved prior to finding for NEA through an unjust decision, even though, in the view of the market participant, the lawyer acting as contact person towards the market participant, apparently did not understand the circumstances of the case. We regard it as out of the scope of our task to confirm whether such views are fair or reasonable. However, we would like to underline the importance of ensuring that the appeal committee has the right competences or access to such competences that they may be lacking.

- **Upcoming TSO Ownership Unbundling**

Most market participants state that the TSO should not be owned by anyone holding an interest in generation or supply of electricity, as this may lead to discrimination. Some emphasizes that the TSO is dedicated to uphold the independence of its own board members from the shareholders. At the same time, centrally placed representatives of authorities and market participants respectively, stress that it may sometimes be challenging to maintain de facto independence. In addition to the annual general meetings, other meetings have taken place involving both shareholders and the board of the TSO, as well as the top management of the TSO. Such meetings are, however, said to be extraordinary.

Further, it is NVE's initial impression that Iceland would not comply with the Directive's requirement as to TSO unbundling¹⁶ if the current ownership structure is upheld. Inter alia, it appears problematic that a company involved in generation of electricity, is holding the majority share of the TSO. Even without prejudice to the requirement of the Directive, it may also be problematic that other TSO shareholders are involved in generation and supply of electricity. Moreover, it may give rise to concerns that board members are appointed by the shareholders and that the shareholders appear to have, at least, some influence on the running of the TSO.

On basis of the said, NVE doubts that today's ownership structure contributes to a well-functioning electricity market.

However, NVE has been informed that Iceland intends to transfer the ownership of the TSO to the Icelandic state as of 1 January 2015. As indicated above, NVE considers such unbundling favorable. Moreover, we support Iceland's apparent choice to apply EU's preferred TSO unbundling

¹⁵ Cf. Article 37 paragraph 17

¹⁶ Cf. Article 9 paragraph 1, which applies in the EU from 3 March 2012. Please note, however, that Iceland, most likely, may choose to apply provisions prescribing other unbundling alternatives, cf. Article 9 paragraph 8 and 9

alternative.¹⁷ Said choice signals that Iceland is determent to pursue the most effective regulation of the electricity market, regardless of whether EU legislation allows for a less efficient approach.

Our abovementioned support of the proposed transfer of TSO ownership is without prejudice to Iceland's possible non-fulfillment of the TSO unbundling requirement in the period between the implementation deadline set out in the expected EEA Joint Committee Decision on implementation of the Directive into the EEA Agreement, and 1 January 2015.

- **Separate NEA Budget Allocations**

We have been informed that NEA's budget as to regulatory tasks is decided by the Parliament and that neither the Ministry nor the market participants have any deciding influence on the adoption of it. Some market participants, however, claim they might have a limited saying when the fee is set, but it is our impressions that such influence is very limited, as it should be.

Without prejudice to the suitability of the fee conferred on market participants for the coverage of costs related to NEA's regulatory tasks, NVE supports the arrangement that NEA's budget is adopted by others than the Ministry and the market participants.¹⁸

It is mentioned that points have been made by market participants as to the spending of the fee collected from market players for the coverage of costs related to NEA's regulatory tasks. Allegedly, NEA is not able to give an account of how the fee is spent, and it is suspected that the fee is not always allocated correctly from the Ministry to NEA. NVE notes that there are different views on said, and we are not in a position to take a stand. However, we recommend a high level of transparency as to the spending of the fee, in order to prevent the building up of distrust towards the arrangement.

- **Top Management of NEA Appointed for Fixed Term**

NVE is informed that NEA DG is appointed for a fixed term of five years. According to NEA, the DG may not be relieved during the fixed term unless he does anything "criminal".

It is an important element of regulator's independence that political authorities or others are not able to relieve top management of the regulator, unless under extraordinary circumstances. Otherwise, those holding the powers to relieve the top management, would be able to control it by threatening, directly or indirectly, to use said powers in case the regulator does or does not act in a certain way.

Thus, NVE supports the Icelandic scheme, which does also seem to be in line with the Directive.¹⁹

- **Public Electricity Price Comparison**

NVE has been informed by NEA that NEA, together with the Icelandic Consumer Agency, operates a price comparison website. Such comparison may increase supplier switching by equipping customers with easy access price information.

¹⁷ I.e. the apparent choosing of compliance with the unbundling provisions of Directive Article 9 paragraph 1, even though Iceland, most likely, could choose other alternatives of TSO independence, cf. Article 9 paragraph 8 and 9

¹⁸ Cf. Article 35 paragraph 5 point (a), cf. recital 34

¹⁹ Cf. Article 35 paragraph 5 point (b)

In Norway, such price comparison is carried out and published in a similar way by the Norwegian Competition Authority, ensuring also that considerations are made as to whether the price comparison enables market participants to co-ordinate their actions and behavior in a way that is harmful to competition.

- **Involvement of the Icelandic Competition Authority**

NVE has been informed that NEA and the Icelandic Competition Authority are supposed to cooperate inter alia to promote competition in the electricity markets. We are informed that NEA has made attempts to engage and initiate such cooperation with the Iceland Competition Authority.

In our view, such cooperation may turn out beneficial to the functioning of the electricity market. Further, such cooperation is required by the Directive,²⁰ all though only within the framework of national regulatory authorities' independence.²¹

Unfortunately, the Icelandic Competition Authority has allegedly not responded to NEA's requests, reasons of which may include, according to information gathered at our meetings in Iceland, that the Competition Authority does not hold any specific competence regarding the electricity market.

²⁰ Cf. Article 37 paragraph 2, 2nd subsection, Article 37 paragraph 4 point (b) (ii) last sentence, and, Article 37 paragraph 1 points (j), (k) and (o)

²¹ Cf. Article 35 paragraph 4

Potential for Improvement

All though the Icelandic system, in many respects, appears to be fairly advanced and well-functioning, we have made some findings that may indicate certain disadvantages within the system.

In the following, we present a brief overview of these apparently disadvantageous conditions and provide appurtenant suggestions as to possible improvements.

Please note, however, that we cannot rule out the possibility of having over-looked or simply not been informed on other conditions of equally or even less advantageous character than those touched upon below. Thus, the below-mentioned should be read as a non-exhaustive list of suggested improvements to a selection of possibly worrying conditions.

- **Strengthening of NEA Human Resources**

All market participants presented opinions on NEA's human resources.

All market participants, with the exception of two, expressed that they have an overall good relationship with NEA. One market participant claimed that communication with NEA is satisfactory, that NEA has been fair when explaining requirements of the new Electricity Act, and that the market participant and NEA always come to conclusions when discussing an issue.

However, all market participants expressed some degree of dissatisfaction as to all or certain parts of NEA's regulatory operations. All market participants tell that they never have received the Income Possibility Curve from NEA as required by the Electricity Act Articles 12 and 17, and all were dissatisfied with slow review of annual reports. Others stressed that NEA leaves the market participants with a very low level, if any, of certainty as to what is expected from them, and that the new Electricity Act and its regulations not in any way live up to expectations. One complained about extremely poor communication skills among NEA staff. Finally, it was underlined that NEA's inadequacy neither is nor was due to the financial crisis.

Some market participants blamed the abovementioned on other factors than the number of staff. It was stressed that what is needed, is mainly to prioritize and rearrange resources differently within NEA. While acknowledging benefits to the TSO and DSOs of a low fee, one market participant claimed that the two persons supposed to be dedicated to regulatory tasks today, should be able to carry out all regulatory tasks in an acceptable manner, provided that existing management, staff and organization are made more efficient.

All though to different extents, all market participants raised concerns as to the on-going replacement of the entire staff. Some emphasized the need for representation of all relevant professions, i.e. at least engineers, economists and lawyers. Moreover, all were somewhat worried that employment of staff lacking experience from the energy sector might lead to a less efficient regulator. Some market participants were very dissatisfied with the expertise of today's NEA staff.

While sharing the view that efficiency and expertise should be improved, more than one market participant claimed that NEA, in any case, is understaffed, and that understaffing may be an important reason for the dissatisfactory performance of regulatory tasks. According to one market participant, today's staffing would have been quantitatively insufficient, even if the staff had been more experienced. One market participant stated explicitly that he is willing to pay a higher fee in

order to improve the regulator's ability to perform its regulatory tasks. That market participant went on to stress that a more competent and active regulator is preferred over continued insufficient performance and unforeseeable actions, even if the former should lead to a stricter surveillance regime.

Based on the above, it is NVE's immediate impression that resources currently available for the carrying out of NEA's regulatory tasks are insufficient. In order to meet present and on-coming challenges and to improve NEA's ability to perform, in an efficient and effective manner, the considerable number of regulatory tasks conferred on the national regulator, we recommend that the number of staff exclusively occupied with regulatory tasks, is at least doubled.

That said, one should not read abovementioned as anything else or more than an inexact indication of what appears to be needed to improve certain possible insufficiencies in today's handling of regulatory tasks.

Further, in addition to increasing the number of staff designated to regulatory tasks, NEA may need to intensify its efforts as to qualifying and educating its staff, regardless of the number of staff in place. This may include a more frequent participation of NEA staff at international conferences, workshops, seminars, and/or educational programs, as well as exchange of competence with foreign national regulators, either bilaterally, or within the framework of international institutions.

For the time being, the most relevant regulatory formal co-operations regarding economic regulation of DSOs/TSOs are the CEER Efficiency and Benchmarking WS which has 4-6 meetings per year, and the NordREG Network Regulation WG which has 1-2 meetings per year. We propose that NEA considers participation at these forums.

There are several relevant conferences, workshops and educational programs every year, and examples of such are the activities organized by the Florence School of Regulation or CEER/ ERGEG. We assume that NEA staff may benefit from participating in some of those.

In relation to the said, NVE wishes to underline the importance of providing for NEA management, staff and resources which are, in size and ability, as equal as possible to the management, staff and resources of the market participants. Such equality of strength may contribute to increased respect for the regulator among market participants, in turn leading to a higher level of compliance among market participants.

Thus, in addition to abovementioned measures for the improvement of NEA staff's competence, NEA may, while taking into account the need for impartiality and NEA independence, also consider attracting staff already holding experience from the energy sector. Whether NEA is successful in attracting highly qualified staff, may rely on NEA's determination and ability to invest economically in its staff, both with regard to education and improvement of personal skills, and with regard to salary and other core working terms and conditions.

One may, however, sense a general notion among European political authorities that the salary level of government staff should be lower than the level offered by the subjects of their surveillance. To a certain extent, NVE, as most other Norwegian government departments, suffers from that notion as it is put into practice. On the other hand, to gifted staff or candidates, NVE tries to offer as good and tailored conditions as possible, and we do experience that it may work, even if private companies are

able to offer a higher salary. Hence, if NEA strives to make working terms and conditions more competitive, and makes that show to current staff and possible candidates, it may be a well-working tool to decrease staff turnover.

- **Visible, Clear, Consistent, and Efficient NEA**

Some market participants are overall satisfied with NEA. Others, however, ask for a more visible, clear and consistent approach. Some complain about unpredictable decisions, and some blame the unforeseeability on a lack of consistent NEA practice to be complied with by all NEA staff. One market participant said there is no plan for NEA's approach, and that he feels that NEA decides at random from day to day. In addition, certain market participants would like to see a more active presence of the NEA Director General (DG), at least at high level meetings, in order for NEA to level with market players and other authorities.

NVE has been informed that market participants, in a couple of perceived exceptional cases, found it necessary to contact the Ministry directly to discuss the preparation of decisions or tasks which are conferred upon NEA. Allegedly, one market participant even found it necessary to assist NEA in the carrying out of its tasks, urge or instruct a certain outcome, or simply prepare NEA's decision. According to the market participant in question, their unorthodox approach was due to NEA's insufficient capacity and competence. Reference was also made to the possibility of the Ministry informally instructing NEA as a result of the market participant urging Ministry to intervene.

Abovementioned market participant also complained about uncertainty regarding who is preparing administrative regulations. Allegedly, such regulations are sometimes prepared by that market participant, sometimes by others who may be unknown to the market participant, and sometimes by the authorities. The market participant expressed frustration over lack of consistency in the designation of the preparation task and was concerned that it could increase the impact of lobbying. It was added that NEA, or the Ministry, with the extensive assistance of NEA, should be best placed to prepare the legislation, but that insufficient staffing and competence of NEA could contribute to the disorderly and over-complex situation.

Finally, some complained that NEA's form of procedure is too slow and that it takes too long for NEA to come to a final formal decision.

It is NVE's impression that abovementioned has lead to or is a signal of lack of respect for the regulator. Such lack of respect may increase risk of unwanted market participant behavior, including unpredictable approaches taken by the market participant towards the authorities. Thus, NEA should seek to build up an increased level of respect for the regulator by acting in a visible, clear, consistent, and efficient manner. If the regulator, on the other hand, gives market participants a reason to believe that it lacks competence, visibility and/or consistency in its actions, the respect for the regulator may fall to unacceptable levels.

Respect for the regulator may be increased through establishment or improvement of a consistent decisive NEA practice and a more visible participation by the NEA DG, especially when meeting with high level representatives of other authorities or market participants' top management or board. In addition, we wish to stress the importance of efficient, speedy and non-discriminatory case handling, to prevent unacceptable delays and dissatisfaction, and to promote efficiency, pursuant to the purpose of both the Electricity Act and the Directive.

- **Formalized NEA Decisions and Communication**

NVE is informed that NEA is not consistently formalizing its decisions or other communication with authorities and market participants. Several market participants have raised concerns as to informality and lack of clarity in NEA's communication. One market participant used very strong words to describe what he viewed as worrying poor communication skills among NEA staff.

As an example, however, of a fairly adequate approach from NEA's side, market participants have pointed at NEA's approval of tariffs. When approving tariffs, mostly in time, NEA does appear consistent in use of written form and timely replies, but tend to abstain from stating clearly that the tariff is approved, and rather just states that NEA does not have any comments to the tariff. Moreover, NEA, allegedly, leaves out any reference to legal basis for its approval.

As for other cases, however, it is said to exist an even less consistent and robust practice with regard to formalities.

Inter alia, we have been informed that NEA decisions or enquiries are not always made in writing, that it is not always specified whether NEA is making a decision or not, that market participants are not always informed about relevant NEA decisions, and that NEA decisions may be very poorly reasoned. Further, we have been informed that NEA communication is not always signed by head of the relevant unit, or, if appropriate, by NEA DG, that reference is not always made to legal basis for NEA's decision or other action, and that NEA does not always seek and obtain confirmation as to whether they are communicating with a person legally representing the market participant in question.

NVE has learned that both NEA and market participants have experienced cases in which they have been unable to appeal or enforce decisions due to lack of formality.

In light of the situation, market participants have expressed to NVE a strong wish for more formalized NEA decisions providing for clarity and, if necessary, appeal and judicial review. Fulfillment of such requirements of form is, by many market participants, viewed upon as more important than the content and outcome of the decision.

Based on abovementioned, NVE recommends that NEA always makes sure that communication with other market participants and authorities is formalized in accordance with below list, at least to the extent necessary to provide for notoriety as to the grounds for any past or future decision, and to the extent necessary to provide market participants with clarity as to what NEA wants, does, orders, demands, or imposes in the case at hand. This means that, inter alia, all communication having a potential impact on market participants' rights and responsibilities should be formalized.

To obtain an acceptable level of formality, NVE recommends that, inter alia, the following points are complied with:

- As a main rule, communication having a potential impact on market players' rights and responsibilities, shall be in writing
- Meetings, at which communication takes place which may have an impact on market players' rights and responsibilities, should, if appropriate, follow a preset agenda; and, in any case,

main points from the meeting should be documented through minutes to be agreed by all meeting participants

- NEA shall make sure that communication with market players goes through person(s) legally representing the market player in question
- No communication shall leave doubt as to whether NEA, by the communication in question, makes a decision or simply just puts forward a request, provides information etc.
- All decisions and other enquiries shall include a consistent and proper reference to any relevant legal basis for NEA's decision or other action
- All decisions shall be accompanied by adequate reasoning of and grounds for the decision, inter alia to facilitate appeal and/or judicial review
- All decisions shall include information on the right to appeal
- All decisions shall be signed by an empowered representative of NEA, preferably by two NEA representatives, one being superior to the other, and, in important cases, by DG

Please note, however, that, abovementioned formalities may be complemented by communication of a more informal kind, as such informal approach may be successful and therefore desirable in many cases. Naturally, not every phone call or informal discussion should be replaced by a formal letter, and in many cases, NEA may wish to try the "soft" way first. Such informal approach may be an option as long as NEA does not use or refer to any of its powers.

However, to facilitate a lawful procedure before all administrative instances, to provide for judicial review, and to arrange for subsequent evaluations or inquiries, it may prove necessary to formalize all communication having a potential impact on market participants' rights and responsibilities. Thus, formalization may contribute to increased respect and understanding for NEA's actions and decisions.

Finally, NVE recommends the setting up of annual or bi-annual high level meetings between NEA and the TSO. Purpose of such meetings should be to meet regularly without necessarily being in the middle of a discord on a specific issue. The meetings could rather serve as an arena for discussions of issues on an earlier stage, before those issues evolve into conflict.

NVE recommends that such meetings are formal, that a pre-set agenda is prepared and complied with, and that minutes are approved by both parties.

- **More Use of Inspections and Better Monitoring**

Both NEA and all market participants state that NEA does not at all conduct site inspections. All surveillance is carried out "behind the desk", with the exception of the auditing carried out by external consultants to monitor the separation of accounts.

Some market participants even claim that NEA does not have any control over important market participants. According to one market participant, the TSO is allowed to be managed horribly, on a continuous basis, without necessary interference from NEA.

Reportedly, NEA has visited some of the market participants, but purpose of such visits has never been formal inspections. The visits have rather been informal, e.g. excursions, all though occasionally involving discussions between NEA and the market participant on regulatory issues.

NVE is of the impression that it could be favorable to introduce formal site inspections as a central mean of obtaining a more efficient surveillance and fulfillment of the Electricity Act and appurtenant regulations. In addition, such formal inspections may increase the level of respect for, and perhaps trust in, the regulator and the regulator's decisions, a notion of which is shared by some market participants. Market participants state that trust in the regulator has been present in the past, not because previous decisions usually turned out to be favorable to the market participant in question – allegedly, they very seldom did – but rather due to respect for a regulator showing persistence, decisiveness, determination and knowledge. Some market participants state that NEA does not anymore hold the abovementioned qualities, but welcomes formalized inspections as a means of restoring trust and respect for NEA.

The abovementioned is without prejudice to NVE's impression of a well-functioning surveillance regime with regard to the unbundling of accounts requirement, as pointed out above.

As a main rule, NVE prefers using our own staff for surveillance in general, and inspections in specific, as external competence being both qualified and independent may be hard to find. However, NVE does procure external competence with regard to research and general studies. If limited resources prevent NEA from carrying out inspections using their own personnel, NVE may still recommend the use of external consultants, i.e. if such external assistance is needed to make sure that inspections and other monitoring tasks are carried out. It is NVE's immediate impression that today's practice regarding external audits of market participants' separation of accounts, may serve as an example for coming monitoring arrangements. However, it may be a good idea that NEA staff accompanies the external consultants for the sake of building up their own competence.

In any case, NEA should always see through that NEA and the external consultants remain independent from all market participants in their carrying out of monitoring tasks.

In order to fulfill the purposes of the Electricity Act and the Directive, as well as to facilitate respect for NEA and maintain necessary order and compliance, NVE recommends that all inspections are carried out according to a pre-fixed schedule and plan, including a check list of factors to be inspected. Following every inspection, a report, possibly pursuant to a standardized format, should be prepared. The report should set out all findings, at least with regard to non-fulfillment of requirements, and include NEA's decision regarding within what deadline and, where appropriate, how the market participant is obliged to bring conditions back into a lawful state.

Finally, NVE would like to stress the possible advantages of coordination between all relevant surveillance authorities. In relation to that, one possible improvement could be coordination between NEA and Icelandic fire departments with regard to the latter's monitoring of compliance with security of supply requirements. As for now, NVE has learned that fire departments do not have any duty to report to or coordinate with NEA.

- **Establishment of More Effective Sanction Powers and Increased Use of Current Powers**

Today, NEA has the power to impose daily fines on market participants not fulfilling their duties pursuant to the Electricity Act or appurtenant regulations. According to the Electricity Act Article 26, a daily fine may range from ISK 20 000 to ISK 500 000, leaving market participants with a certain foreseeability as to the costs of their infringement.

When imposed, a daily fine is a sanction related to behavior in the future, and the purpose of it is to compel the market participant to restore a lawful practice. However, NVE holds the view that such sanctions may sometimes be insufficient to fulfill purposes of the Electricity Act and the Directive. Thus, in addition to daily fines, NEA should be assigned powers to impose penal sanctions related to behavior in the past, i.e. e.g. a power to impose a fine for infringement in the past, regardless of whether the market participant now or later re-establishes a lawful practice.

In Norway, NVE holds said powers to impose penal sanctions in case of serious infringements of requirements considered especially important.

Further, we have been informed that NEA does make use of its current powers to impose daily fines on market participants. However, powers are used mainly in cases of non-fulfillment of data reporting obligations. In other cases, NEA appears to confine itself with other approaches, such as the demand for answers or similar. Further, from our meetings in Reykjavik, we get the impression that NEA is somewhat reluctant to make use of its current powers, and that this reluctance may in itself contravene with an effective sanctioning of infringements.

That said, NVE recognizes that, in certain cases, abstention from using daily fines may be justified, e.g. where demolition of an illegal installation is unjustifiable according to environmental, technical or economical principles. In such cases, the abovementioned needed powers to impose penal sanctions for past infringements could be an adequate sanction.

As for other cases, however, NVE holds the immediate view that NEA should be less afraid of using their powers. In all cases of suspected or documented breach of any requirement to which there is a sanction power connected, NEA should rather be more willing to approach market participants in a formal way, to use NEA powers to demand information, order re-establishment of lawfulness, refer to NEA's powers to impose sanctions, and, if necessary, to impose sanctions such as daily fines consistently in all cases of breach.

Still, as a complementary means, NEA may continue using its apparently widely used practice of choosing a more informal or "soft" approach, if such approach is deemed effective in a certain case. A "soft" approach may include discussion with relevant market participants rather than immediate use of sanctions.

Said "soft" approach is supported by some of the market participants with which we have met, but strongly criticized by others as being too soft and not suitable, at least not as the only way of approaching market participants' breaches of duty.

NVE does not on principle refuse a "soft" approach. However, in some cases, the regulator may obtain a better solution by acting formally and decisively, and by making use of their powers to

impose sanctions. Moreover, in the long run, NEA must make use of its powers to convince market participants that NEA's sanction powers are a real threat to unlawful behavior, as well as to increase the level of respect for NEA in general. Thus, formal or informal discussions should be used only as an additional means, complementing, where appropriate, the use of formal notices, orders, and, if necessary, daily fines.

In any case, NEA should make sure that sanctions, such as daily fines, are imposed in a non-discriminatory and consistent way, to facilitate market participants' respect for and compliance with NEA decisions.

- **Publishing of Decisions, Reports and Activities**

NVE has been informed that the only document published by NEA, is their annual regulator's report. Inter alia due to respect for possibly confidential information, NEA does not publish any of their decisions. NEA does, though, organize consultations prior to awarding concessions, purpose of which is assumed to be the collection of the public's view on the upcoming award. However, the consultation is organized so that relevant documents are made public only through a journal which no one reads. Thus, no external input on such consultations has ever been given.

Despite of abovementioned practice, NVE has been informed that NEA is obliged by general Icelandic law on the publication of government documents, to ensure that such documents are made available to the public, as long as confidentiality of trade secrets and personal information is secured.

Publishing of NEA documents should be regarded as an important contribution to fulfillment of the basic right to access NEA documents. Further, such publishing may contribute to increased interest, respect and credibility for NEA, as well as to a higher level of compliance among market participants. In light of the said, NVE finds it a bit strange that NEA chooses not to publish any document except for abovementioned annual report.

All market participants inform that Icelandic media's interest in NEA's, TSO's and DSOs' activities is quite sparse. Some focus has been directed towards the largest DSO, but significant and frequent raises of tariff have not resulted in any media interest, by which some of the market participants are surprised.

The Norwegian experience shows that publishing of NVE decisions creates a significant interest from the media, at least local media based in areas directly affected by the NVE decision at hand. The media contributes to putting companies in breach of regulations, in a bad light. The threat of being put in such bad light, may, in turn, prevent infringements. Thus, it is our recommendation that NEA commence the publishing of all NEA decisions. In addition, all relevant news on NEA activities, including press releases on recent inspections and other monitoring activities, should be published at least on NEA's website.

NVE is informed that NEA does not regard under-staffing as a barrier to reviewing documents up for publishing, in order to spot and delete any confidential information from the published version of the document. Hence, NVE assumes that said would not prevent NEA from publishing all decisions and other relevant documents and information.

Finally, we would like to stress that public access to documents contributes to the level of transparency needed for a well-functioning electricity market regardless of whether the document is

held by NEA, the Ministry or a state-owned undertaking not subject to competition. In relation to the said, NVE is surprised to learn that documents held by state owned undertakings is exempted from public access per se, even if the state owned undertaking is the holder of an exclusive right to own and/or operate a transmission or distribution system within a certain area.

- **Clarification of Roles and Responsibilities**

NVE has been informed that both the Ministry, NEA, and the market participants have done their utmost to comply with requirements and good practice as to their roles and responsibilities. All the same, representatives of both authorities and market participants have expressed their deep dissatisfaction with how certain governmental bodies and/or market participants act in terms of their roles and responsibilities.

Said dissatisfaction relates, inter alia, to examples of unorthodox and alleged unacceptable communication and actions taken by and between governmental bodies and market participants.

More striking allegations involve claims that certain market participants are favored at the cost of others, inter alia as a result of extensive and successful lobbying against the Ministry. Moreover, it is claimed that NEA is unofficially, informally and, to an unacceptable extent, instructed by, or under far-reaching influence of, the Ministry. One market participant holds the impression that the Ministry is instructing NEA in details. Another considers the Ministry and NEA as one body, in practice.

Some describe abovementioned unorthodox communication and actions as necessary due to extraordinary circumstances, such as the failure of NEA to carry out its tasks. Others have described it as outrageous, beyond professionalism, and well beyond acceptable limits.

NVE does not conclude in any direction, neither as to the reliability of abovementioned information, nor as to the reasons for any dissatisfaction. However, NVE holds the view that the bear existence of such strongly felt dissatisfaction and, to a certain extent, disbelief as to the ability of Icelandic energy authorities to provide independent, qualitative and non-discriminatory administration and service, suggest that there is a pushing need for renewed specification and implementation of well-defined roles and responsibilities among the different governmental bodies and market participants.

In order to facilitate respect for the regulator, NVE holds the view that roles of all involved parties, including the Ministry, NEA, the TSO, all DSOs, producers and suppliers, should be specified, made clear to market participants, and respected in practice.

Said should involve the establishment of a common notion that all communication between authorities and market participants goes through NEA, not the Ministry. This is especially important if communication regards issues which may be subject to a NEA decision, regardless of whether complaints on the relevant decision is to be handled by the Ministry or another body, such as the Appeal Committee.²²

²² If the appeal is decided upon by the Ministry, the Ministry should not interfere with the first instance assessment. If the appeal is decided upon by the Appeal Committee, and the NEA decision is made pursuant to a regulatory power according to the Directive, cf. inter alia Article 37, the same applies, as the Directive's requirement as to regulator independence, cf. Directive Article 35 paragraph 4, most likely will apply. According to the Directive, NEA is not to take instructions from any government.

- **Income Cap Decision on Time**

All market participants, even those being generally satisfied with NEA, complain that NEA's income cap decisions arrive too late. Some blame NEA for not being efficient enough, while one market player believes the delay is due to the Ministry's slow handling of an expected amendment to the Electricity Act.

In any case, all market participants tell that they never have received the Income Possibility Curve from NEA as required by the Electricity Act article 12 and 17. The Income Possibility Curve for a year is to be submitted to the DSOs/TSO by NEA in October the year before. Some market participants state that, in order to be taken into consideration when the TSO or the DSO is setting its tariffs, making its investment and other budget related decisions for the following year, the Income Possibility Curve should be presented in due time. Several of the DSO's informed that the final decision, which is to be received in April the year after, sometimes was received too late.²³

One market participant stated that it is impossible to make investment decisions as long as the income cap decision arrives as late as it does today. However, some market participants also showed that their own calculations prior to the tariff determination often do not differ considerably from NEA's decision more than a year later.

The Income Possibility Curve should be calculated by NEA and submitted to the TSO/DSO in due time and in accordance with the provisions in the Electricity Act and regulation. Ideally, calculation of income cap for the coming year should be finalized and dispatched to the TSO or DSO in question early enough for the TSO or DSO to take it into consideration when preparing its budget and tariffs for the coming year.

- **Distinctive Characteristics of the Economic Regulation**

Due to the lack of English documentation, we have not been able to assess the current income cap regime fully. Even if we had assessed it, the time we have had to our disposal would not have been sufficient for such an assessment. However, we do not have the impression that there is a general view that the current regime is unsuitable, even though some of the network companies expressed some concerns about the regime.

Several companies express that the current income cap regime is lacking any incentives for efficiency improvements, since cost reductions in the current regulatory period would lead to lower income caps in the next period. Several of the companies have reduced their cost recently to cope with the financial situation on Iceland. The cost reduction increases their profit, and, hence, their cash-flow, in the current period, but this benefit will be lost in the next period.

On basis of our knowledge about the income cap regime in Iceland, we do not agree with the network companies. It is generally accepted that income cap regulation provides fairly strong incentives for efficiency improvements, and, the longer regulatory periods, the stronger incentives. In our view a shorter period than 5 years should be avoided.

²³ We got the impression from the companies that they are supposed to receive the Income Possibility Curve in October every year for the tariff decision for the next year. However, it is not stated in the Electricity Act that this should be done annually at a specific date. Is this something that is specified in any regulations?

Several of the network companies say that they have reacted to the income cap regulation by reducing costs to increase their profits and cash-flow. This is exactly what incentives are about, and, as such, the regulation is working as presupposed. Some of the companies expressed concerns about the income caps in the next period. They said that they might have reduced their cost below a sustainable level, and that the result will be that the income caps will be too low in the next period. We cannot see that this should be a problem in general. The network companies have chosen to take out more profit and cash-flow in the current period than sustainable, and, hence, they have to 'pay back' in the next period. The income cap regulation will work against efforts to increase costs above an efficient level in the next period. The outcome would most likely be that the companies will be more cost efficient in the future.

However, there might be situations where the financial crisis impacts the network companies in an unforeseen way, and that might require special attention from a regulatory perspective. If any such circumstances, it would most likely be related to cash-flow problems. We assume that this will be dealt with when determining the cost of capital allowed in the income caps.

Some companies expressed that the 10% efficiency requirement that NEA tried to impose on the income cap for 2010 was rather tough and lacked any reasons. We were informed that the basis for the 10% was a governmental decision that all governmental bodies should reduce their costs with 10%, and that NEA found that this also could be imposed on the TSO and DSOs. We do think that the reasons for this decision is too vague, taking into consideration that this is capital intensive industries with huge amount of sunk cost, compared to the public sector. A general efficiency requirement imposed on the industry should probably be far less than 10% per year. However, for single companies, this might be suitable, but only after assessing the cost level in the company. We recognize the difficulties of performing benchmarking in Iceland, due to the few numbers of domestic companies. An alternative might be letting external consultants assess the possibilities of cost reduction in each company and fix an individual efficiency requirement based on this. The costs of hiring consultants may be significant.