

Atvinnuveganefnd Alþingis
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

1. desember 2014

EFNI: Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003, með síðari breytingum, 305. mál á 144. löggjafarþingi, þingskjal 372.

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér frumvarp til laga um breytingar á raforkulögum (hér eftir kallað: frumvarp) og gerir hér alvarlegar athugasemdir við málið. Stjórn Landverndar leggur til að fallið verði frá frumvarpinu í núverandi mynd. Samtökin áskilja sér rétt til að koma með frekari athugasemdir á síðari stigum máls. Umsögnin er einnig send umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis.

SAMANTEKT

Landvernd gerir alvarlegar athugasemdir við frumvarp til breytinga á raforkulögum. Breytingarnar myndu m.a. lögfesta að virkjanahugmyndir í nýtingar- og biðflokk rammaáætlunar megi nota sem grunnforsendur fyrir áætlunum og framkvæmdum í flutningskerfi raforku (kerfisáætlun). Þetta er með öllu óraunhæft og samræmist ekki rammaáætlunarlögum þar sem skýrt er að þó svo að virkjanahugmynd lendi í nýtingarflokki, hvað þá í biðflokk, þýðir það ekki að þar verði sjálfkrafa virkjað. Í frumvarpinu eru leyfisveitingar einfaldaðar úr hófi fram og stórlega dregið úr ákvörðunar- og skipulagsvaldi sveitarfélaga. Aukið ákvörðunarvald flutningsfyrirtækisins (Landsnets) yfir eigin framkvæmdatillögum yrði ótækt. Orkustofnun yrði falið eftirlit sem stofnunin getur ekki sinnt við núverandi lagaumhverfi. Í heild sinni drægi frumvarpið úr umhverfisvernd í landinu, auk þess sem óljóst yrði með kærurétt umhverfisverndarsamtaka vegna ákvarðana um einstakar framkvæmdir í flutningskerfinu. Öll tvímæli ber að taka þar af í samræmi við fullgildingu Íslands á Árósasamningnum.

Samkvæmt frumvarpinu eru lagðar til miklar breytingar á forsendum, gerð og eftirliti með kerfisáætlun. Lagt er upp með að flutningsfyrirtækið (Landsnet) geti m.a. notað virkjanahugmyndir í nýtingar- og biðflokk rammaáætlunar sem forsendur fyrir áætlunum um framkvæmdir í flutningskerfi raforku. Þessar forsendur standast ekki skoðun enda eru flestar breytur óþekktar, þ.m.t. hvaðan orkan mun koma og hvenær, hve mikla orku þarf að flytja og hvert á að flytja hana og fyrir hvaða notendur. Þá er þetta ekki í samræmi við rammaáætlunarlögin nr. 48/2011, en þeim lögum er hvorki ætlað að spá fyrir um framleiðslu raforku né að ákveða hvar skuli virkja og hvar ekki.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að Landsnet vinni áfram kerfisáætlun og hafi samráð við hagsmunaaðila þar um. Aðkoma hagsmunaaðila á fyrstu stigum undirbúnings er samt sem áður ekki nægilega tryggð með frumvarpinu og óljóst hvernig tekið verður á deilumálum sem upp kunna að koma, t.d. milli sveitarfélaga og Landsnets. Orkustofnun yrði falið mikilvægt eftirlitshlutverk með lögunum, en með þriðju raforkutilskipun ESB, sem að hluta til er verið að innleiða með frumvarpinu, er gerð krafa um sjálfstæðan og óháðan eftirlitsaðila gagnvart öllum öðrum opinberum aðilum og einkaaðilum. Þar eð Orkustofnun heyrir undir ráðherra orkumála og forstjóri stofnunarinnar er yfirmaður þess starfsfólks sem sinnir eftirliti, verður ekki séð að þetta skilyrði sé uppfyllt. Auk þess sýnir úttekt á íslenska raforkumarkaðinum og eftirliti með honum, sem unnin var árið 2011, að Orkustofnun sé vanmáttugur eftirlitsaðili vegna skorts á starfsfólki, sérlega fagfólki á sviði verkfræði, hagfræði og lögfræði.

Með frumvarpinu eru leyfisveitingar einfaldaðar úr hófi fram og stórlega dregið úr aðkomu og valdi lýðræðiskjörinna sveitarstjórna um mikilvæg samfélagsmál. Sveitarfélögum yrði gert skylt að samræma skipulagsáætlanir sínar við verkefni í kerfisáætlun til næstu 10 ára, auk þess sem skipulagsmál þeirra mega ekki hindra framgang þeirra verkefna sem eru í staðfestri (af Orkustofnun) þriggja ára framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar. Þannig yrði flutningsfyrirtækinu (Landsneti) færð óeðlilega mikil völd. Þetta er sérstaklega alvarlegt í ljósi vangetu eftirlitsaðila og því hversu óljóst er hvernig tekið yrði á deilumálum. Jafnframt er gert ráð fyrir í frumvarpinu að ekki þurfi lengur sérstakt leyfi Orkustofnunar fyrir hverri og einni framkvæmd, heldur sé nóg að hún sé í samþykktari framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar. Þetta vekur upp spurningar um hvort hægt sé að kæra ákvarðanir um einstakar framkvæmdir í kerfisáætlun, en taka þarf af öll tvímæli um það og tryggja umhverfisverndarsamtökum þann kærurétt sem þau eiga rétt á samkvæmt Árósasamningnum sem Ísland hefur fullgilt.

Umhverfismál eru meðhöndluð á léttvægan hátt í frumvarpinu og dregið úr áherslum á þau mál frá núverandi lögum. Samkvæmt frumvarpinu er Orkustofnun sem eftirlitsaðila t.d. ekki ætlað að taka afstöðu til umhverfisþátta þrátt fyrir að Evróputilskipanir og EES samningurinn kveði á um þá almennu skyldu yfirvalda.

ATHUGASEMDIR VIÐ DRÖG AÐ BREYTINGU Á RAFORKULÖGUM NR. 65/2003.

A. EKKI ÁSÆTTANLEGT AÐ EKKI ÞURFI LENGUR SÉRSTAKT LEYFI FYRIR FRAMKVÆMDUM Í RAFORKUFLUTNINGSKERFINU

1. Samkvæmt 1. gr. frumvarpsdraganna er hugmyndin að breyta 2. mgr. 9. gr. raforkulaganna þannig að ekki þurfi lengur leyfi Orkustofnunar fyrir því að reisa og reka tiltekin flutningsmannvirki. Stjórn Landverndar mótmælir þessari breytingu og getur ekki fallist á hana. Þar kemur fyrst og fremst þrennt til: a) þegar ekki þarf lengur leyfi fyrir framkvæmd er ekki tekin ákvörðun út frá m.a. umhverfissjónarmiðum, sbr. umfjöllun hér að neðan, um einstakar framkvæmdir,

b) með þessari breytingu er gert ráð fyrir að Landsneti sem flutningsfyrirtæki sé gefið nokkurskonar sjálfðæmi þegar kemur að því að ákveða framkvæmdir í flutningskerfinu þó þær eigi að heyra undir eftirlit Orkustofnunar (sjá nánar um þetta atriði hér að neðan), c) allskostar óvíst er hvort og þá hvernig ákvarðanir sem nú byggjast á leyfum til framkvæmda og reksturs verði kæránlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í samræmi við rétt félagasamtaka til að véfengja ákvarðanir stjórnvalda í málefnum er varða umhverfið (nánar rætt hér að neðan). 1. gr. frumvarpsins myndi því veikja stöðu og aðkomu almennings og félagasamtaka á sviði umhverfismála eða útivistar hvað varðar aðkomu að leyfisveitingum. Það er í algerri andstöðu við Áróssamninginn og því er harðlega mótmælt.

B. HLUTI EVRÓPUTILSKIPUNAR INNLEIDDUR EN MIKILVÆGIR HLUTAR SKILDIR EFTIR

2. Jarðstrengjanefnd atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra, sem skilaði af sér tillögum í febrúar 2013, lagði til í sameiginlegu álitinu sínu að innleiðingu þriðju raforkutilskipunar ESB yrði flýtt á Íslandi og undirbúningur að því hafinn. Aldrei var rætt um að innleiða einungis ákveðnar greinar eða hluta tilskipunarinnar. Höfundum frumvarpsdraganna virðist einnig hafa yfirfarist mikilvægir þættir tilskipunarinnar sem lúta að nýjum reglum um eftirlitsaðila og um flutningsfyrirtæki. Þannig er í þriðju raforkutilskipuninni gerð krafa um sjálfstæði eftirlitsaðila og að hann sé óháður öllum öðrum opinberum aðilum og einkaaðilum. Slíkt er augljóslega ekki tilfellið með Orkustofnun, eins og nánar verður rakið hér á eftir. Að mati Landverndar er ekki hægt að taka einungis þá hluta tilskipunarinnar upp sem henta og sleppa öðrum. Það er a.m.k. misskilningur að jarðstrengjanefnd hafi lagt slíkt til.

C. ENGIN RAUNVERULEG VALKOSTAGREINING LÖGÐ FRAM

3. Samkvæmt frumvarpinu ber flutningsfyrirtækinu að leggja árlega fyrir Orkustofnun til samþykktar, kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfisins. Ekki er gerð athugasemd við skiptingu kerfisáætlunar í 10 ára langtímaáætlun og 3 ára framkvæmdaáætlun. Hinsvegar verður hvorki séð að til standi að valkostagreining fari yfirhöfuð fram vegna 10 ára áætlunarinnar og í valkostagreiningu sem fara á fram fyrir þriggja ára framkvæmdaáætluninni „skal greining valkosta útskýrð og rökstuddur sá kostur sem valinn er“, sbr. máls. b., 2. mgr. í 2. gr. frumvarpsins. Þá segir í 6. mgr. 2. gr. a í frumvarpinu að „Drög að kerfisáætlun skulu kynnt og send þessum aðilum til sérstakrar umfjöllunar...“. Í stað þess að hafa metnaðargjarna valkostagreiningu þá er komin dæmigert kynningarsamráð á síðari stigum ákvarðanatöku þegar búið er að vinsa út valkosti. Það er því fjarri lagi að frumvarpsdrögin auki aðkomu almennings og félagasamtaka að gegnsærri ákvarðanatöku.

4. Hvoru tveggja er í miklu ósamræmi við niðurstöðu jarðstrengjanefndar sem gerði ráð fyrir því að með valkostagreiningu kæmi almenningur og hagsmunaaðilar að málum á fyrstu stigum. Segja má því að frumvarpið geri beinlínis ráð fyrir því að ganga gegn umhverfislöggjöf í landinu sem byggir á aðkomu almennings á fyrstu stigum ákvarðanatöku meðan valkostir eru enn fyrir hendi (sbr. mat á umhverfisáhrifum áætlana og 6.-8. gr. Árósasamningsins). Þá vill Landvernd benda á að umhverfisverndarsamtök ætti að nefna sérstaklega sem samráðsaðila í 6. mgr. 2. gr. a. við gerð kerfisáætlunar. Einnig þykir sex vikna umsagnafræstur stuttur tími, ekki síst ef gert er ráð fyrir athugasemdum yfir sumartíma eða jól/áramót, eins og oft tíðkast.

D. EKKI TÆKT AÐ LÖGFESTA ÓRAUNHÆFAR FORSENDUR FYRIR KERFISÁÆTLUN

5. Í 3. mgr. í 2. gr. a. í frumvarpinu segir að kerfisáætlun skuli „byggja á raunhæfum sviðsmyndum um þróun raforkuframleiðslu, raforkunotkunar, markaðsþróunar og raforkuflutnings til annarra landa...“. Landvernd tekur undir að kerfisáætlun þurfi að byggja á raunhæfum sviðsmyndum. Í athugasemdum við frumvarpið á bls. 9 er rætt um hvaða forsendur flutningsfyrirtækið skuli leggja til grundvallar við gerð kerfisáætlunar. Þar er m.a. annars vikið að slíkum sviðsmyndum eða grunnforsendum kerfishönnunar. Þar segir að „Slíkar forsendur geta t.d. verið áætlanir um þróun vinnslu út frá gerðum tengisamningum og virkjunarkostum í nýtingar- og biðflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar, áætlunar um álagsþróun byggðar á raforkuspá orkusparnefndar og áætlanir um álagsþróun stórnotenda byggðar á gerðum samningum“. Í athugasemdum Landverndar við kerfisáætlun Landsnets 2014-2023 sem samtökin sendu frá sér þann 18. júní sl. var gerð alvarleg athugasemd við einmitt það að líta á nýtingarflokk rammaáætlunar sem forsendu við sviðsmyndagerð (sjá fylgiskjal I). Það á enn frekar við um biðflokk. Landvernd mótmælir því harðlega að festa eigi í lög að nýtingar- og biðflokkur rammaáætlunar verði grunnforsenda við gerð kerfisáætlunar. Slíkt er fráleitt enda eru flestar breytur óþekktar, þ.e.a.s. hvaðan orkan mun koma og hvenær, hve mikla orku þarf að flytja og hvert á flytja hana og fyrir hvaða notendur. Þá er þetta ekki í samræmi við lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011, sem rammaáætlun byggir á, en þeim lögum er ekki ætlað að spá fyrir um framleiðslu raforku, auk þess sem þau kveða ekki á um hvar skuli virkja og hvar ekki, heldur hvaða svæði skuli vernda fyrir orkunýtingu og hvaða svæði *leyfilegt* er að nýta undir orkuframleiðslu. Samkvæmt lögnum þýðir það að virkjunarkostur sem lendir í nýtingarflokki verður ekki sjálfkrafa virkjaður.
6. Jafnframt er því harðlega mótmælt að forsendur kerfisáætlunar verði nánar útfærðar í netmála Landsnets, sbr. bls. 9 í frumvarpsdrögum. Landsnet verður að fara eftir fyrirfram ákveðnum forsendum, og óásættanlegt að fyrirtækinu séu færð völd til að ákveða sjálf um forsendur jafn veigamikillar áætlunar og kerfisáætlun er og fyrirtækinu ber síðan að fara eftir. Þetta er líkt og ef Vegagerðin ætti sjálf að ákveða forsendur samgönguáætlunar sem snýr að vegagerð.

E. EKKI ER UNNT AÐ FELA ORKUSTOFNUN EFTIRLITSHLUTVERK AÐ ÓBREYTTU

7. Mikilvægt er að kveða skýrt á um eftirlit með kerfisáætlun. Hins vegar samræmist það ekki þriðju raforkutilskipuninni að fela Orkustofnun það hlutverk, enda stofnunin að lögum ekki í stakk búin til að sinna því eins og er. Eins og áður er vikið að þá er með tilskipuninni gerð krafa um sjálfstæðan og óháðan eftirlitsaðila gagnvart öllum öðrum opinberum aðilum og einkaaðilum. Slíkt er augljóslega ekki tilfellið með Orkustofnun sem heyrir undir ráðherra orkumála. Forstjóri stofunarinnar er yfirmaður þess starfsfólks sem sinnir eftirliti og eftirlitið er ekki sjálfstætt starfandi eining innan stofunarinnar. Eins og lög um Orkustofnun eru í dag (nr. 87/2003) og reglugerð nr. 400/2009 um hlutverk stofunarinnar, er ljóst að helsta hlutverk hennar eru rannsóknir og ráðgjöf varðandi náttúruauðlindir. Auk þessa sýnir úttekt á íslenska raforkumarkaðnum og eftirliti með honum að Orkustofnun sé vanmáttugur eftirlitsaðili vegna skorts á starfsfólki, sérlega fagfólki á sviði verkfræði, hagfræði og lögfræði. Það var systurstofnun Orkustofnunnar í Noregi (Norges vassdrags- og energidirektorat, skammstafað NVE) sem vann úttektina fyrir iðnaðarráðuneytið árið 2011. Því er ljóst að getu og hæfni Orkustofnunnar verður að draga stórlega í efa að óbreyttu sem eftirlitsstofnunar við raforkuflutning í landinu. Það er því ekki hægt að búa þannig um hnútana eins og gert hefur verið í frumvarpinu, að gera Orkustofnun að eftirlitsaðila.
8. Samkvæmt frumvarpinu er Orkustofnun heimilt að krefjast þess að flutningsfyrirtækið geri breytingar á kerfisáætlun. Vikið er að því í skýringum við frumvarpið að nánar verði kveðið á um þetta í reglugerð. Landvernd bendir á mikilvægi þess að skýrt sé að hvaða leyti og hversu langt Orkustofnun geti gengið þegar hún fer fram á breytingar. Einnig þarf að vera skýr verkferill um hvernig flutningsfyrirtækinu er skylt að bregðast við kröfum Orkustofnunar og hvaða viðurlögum stofnunin geti beitt verði flutningsfyrirtækið ekki við kröfum hennar.

F. ÓEÐLILEGA MIKIÐ VALD ER FLUTT FRÁ YFIRVÖLDUM TIL FLUTNINGSFYRIRTÆKIS

9. Landvernd bendir á að hugmyndir sem fram koma í 2. gr. c í frumvarpinu og varða samræmingu kerfisáætlunar við skipulagsáætlanir sveitarfélaga fela í sér að óeðlilega mikið vald er flutt til flutningsfyrirtækisins án þess að að baki kerfisáætlun liggja raunveruleg valkostagreining með aðkomu almennings og sveitarfélaga á fyrstu stigum og án þess að fylgt sé fullnægjandi umhverfisviðmiðunum. Verði þessi grein frumvarpsins að lögum yrði hlutafélagi (Landsneti hf.) sem hefur ríkum skyldum að gegna gagnvart almenningi nær veitt það skipulagsvald sem sveitarfélög nú ráða yfir þegar kemur að lagningu raflína. Þetta er sérlega alvarlegt í ljósi þess að almenningur og sveitarfélög muni ekki koma að gerð kerfisáætlunar á fyrstu stigum, sbr. 6. mgr. 2. gr. a. í frumvarpinu og klippt er á ferlið í kringum framkvæmdaleyfisveitingu þar sem sveitarfélögum er nú gert að fara yfir áhrif framkvæmda, m.a. á umhverfið.

10. Í 5. mgr. 2. gr. c. hefur verið bætt inn frá frumvarpsdrögum eftir farandi klausu (sjá undirstrikað): „*Um málsmeðferð samkvæmt grein þessari fer að öðru leyti samkvæmt skipulagslögum eftir því sem við á, að teknu tilliti til stefnu stjórnvalda um laqningu raflína og markmiða kerfisáætlunar.*“ Hér er ljóst að markmið kerfisáætlunar eru sett ofar skipulagslögum. Þetta atriði þarf að skýra betur og hvað það í reynd þýðir.

G. UMHVERFISMÁL ERU MEÐHÖNDLUÐ Á LÉTTVÆGAN HÁTT

Stjórn Landverndar gerir alvarlegar athugasemdir við skort á áherslu á umhverfismál í frumvarpinu og fer fram á að úr því verði bætt í meðhöndlun atvinnuveganefndar:

11. Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. núverandi laga er gert ráð fyrir að Orkustofnun geti bundið leyfi til raforkuflutnings skilyrðum er lúta að þeim atriðum sem greinir í 1. mgr. 9. gr. laganna, „*auk skilyrða er lúta að umhverfisvernd og landnýtingu*“. Í 1. gr. frumvarpsins sem hér er til umfjöllunar er búið að taka þessa tilvitnuðu klausu út. Landvernd mótmælir því þessu, enda dregur það úr hvata til að byggja flutningskerfið upp m.t.t. til umhverfis- og náttúruverndar.

12. Samkvæmt 2. gr. b. frumvarpsins (9.gr.b.) um eftirlit með kerfisáætlun er Orkustofnun ætlað að fara yfir og samþykkja kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins „*með hliðsjón af markmiðum um öryggi og gæði raforku, hagkvæmni og orkuviðskipti*“. Í skýringartexta við frumvarpið, kafla 3.4. er tekið fram að það sé ekki hlutverk Orkustofnunar að taka afstöðu til umhverfisáhrifa framkvæmda eða setja skilyrði þar að lútandi, enda sé slíkt á hendi annarra stjórnvalda. Að mati Landverndar gengur alls ekki upp að Orkustofnun þurfi ekki að líta til umhverfis- og náttúruverndarsjónarmiða við staðfestingu kerfisáætlunar. Það er vissulega skylda bæði flutningsfyrirtækisins og eftirlitsaðilans (hér: Orkustofnunar) að taka afstöðu til og sérstakt tillit til umhverfisþátta. Þannig eru raforkulög beinlínis byggð á Evrópulöggjöf á sviði raforku sem hefur vernd umhverfis að markmiði, en þetta eru svokallaðar raforkutilskipanir ESB. Ísland hefur undirgengist í 73. gr. EES-samningsins að „*kröfur um umhverfisvernd skul[i] vera þáttur í stefnu samningsaðila á öðrum sviðum [en umhverfismála]*“ og „*aðgerðir...skul[i] grundvalladar á þeim meginreglum að girt skuli fyrir umhverfisspjöll, áhersla sé lögð á úrbætur þar sem tjón á upphaf sitt og bótaskylda sé lögð á þann sem mengun veldur*“. Íslensk umhverfislöggjöf, m.a. mat á umhverfisáhrifum áætlana og framkvæmda, lög um náttúruvernd o.fl., gerir einnig beinlínis kröfu á stjórnvöld og fyrirtæki að taka tillit til umhverfisþátta við stefnumótun, ákvarðanatöku og framkvæmdir. Það væri því mikil afturför fólgin í því að beinlínis undanskilja Orkustofnun frá því að taka afstöðu til umhverfissjónarmiða. Stofnuninni er falið mikilvægt hlutverk í frumvarpinu um málefni sem er stórt umhverfismál. Umhverfishliðinni verður því að sinna sem skyldi.

13. Eftir athugasemdir Landverndar við frumvarpsdrög ráðuneytisins frá því í september sl., hefur eftirfarandi setningu verið bætt við í umfjöllun í kafla 3.4.:

„Með þessu er því ekki verið að gera minni kröfur en áður hvað varðar mat á umhverfisáhrifum framkvæmda í flutningskerfinu eða skilyrði þar að lútandi“. Þessi viðbót í lögskýringargögn með frumvarpinu breyta í engu inntaki lagabreytingarinnar og athugasemd Landverndar hér að framan stendur.

14. Landvernd gerir ráð fyrir að í ofangreindum kafla 3.4. í athugasemdum við frumvarpið þar sem sagt er að það sé skylda annarra stjórnvalda en Orkustofnunar að sinna umhverfisvernd að þar sé átt við Skipulagsstofnun. Bent er á að Skipulagsstofnun tekur ekki neina ákvörðun um hvort umhverfisáhrif séu ásættanleg, hvorki í mati á umhverfisáhrifum áætlana né framkvæmda, heldur getur komið ábendingum á framfæri og gefur út álit í tilfelli umhverfismats framkvæmda. Það er því við leyfisveitingu sem raunverulegar ákvarðanir eru teknar um það hvort umhverfisáhrif séu ásættanleg eður ei. Með frumvarpinu stefnir atvinnuvegaráðherra því að því að draga enn frekar tennurnar úr umhverfisvernd í landinu, þvert á skyldur ríkisins gagnvart umhverfislöggjöf, alþjóðasamningum og siðferðislegum skyldum sínum gagnvart landi og þjóð. Landvernd minnir á að í sumum tilfellum gæti verið um afar óæskileg umhverfisáhrif framkvæmda að ræða, t.d. sjónræn áhrif raflína á hálendi eða láglandi og í einhverjum tilvikum gæti átt eftir að vinna umhverfismat fyrir framkvæmdir sem kæmu til kasta Orkustofnunar í kerfisáætlun. Þannig væri Orkustofnun að samþykkja framkvæmdir án allra fyrirvara um umhverfisáhrif þeirra. Ofan á þetta bætist svo að samkvæmt frumvarpsdrögum ber sveitarfélögum að samræma skipulagsáætlanir vegna verkefna í staðfestri 10 ára kerfisáætlun (sbr. 2. gr. frumvarpsdraganna, (9.gr.c)), og sveitarfélögum ber einnig að tryggja að skipulagsmál hindri ekki framgang þeirra verkefna sem eru í staðfestri þriggja ára framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar, algerlega óháð því hvort mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna hefur farið fram eða hvað hefur komið út úr því. Að undanþiggja sérleyfishafa í raforkuflutningi og eftirlitsaðilann frá því að taka tillit til umhverfisverndar getur ekki staðist umhverfislöggjöf á Íslandi eða þær tilskipanir ESB sem innleiddar hafa verið héraðs og tengjast raforkulögum og lögum um umhverfismál, að ógleymdum EES-samningnum sjálfum. Því er beint til atvinnuveganefndar að lagfæra þetta atriði og kveða skýrt á um skyldur raforkuflutningsfyrirtækis og eftirlitsaðila að taka tillit til umhverfissjónarmiða.

15. Stjórn Landverndar telur að tryggja þurfi með lagasetningu að áður en raflínur eru teknar inn á skipulag sveitarfélaga hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmda þar sem almenningi hefur verið gefinn kostur á að koma að málinu meðan allir valkostir eru opnir. Slíkt væri í mun betra samræmi við skuldbindingar Árósasamningsins. Óeðlilegt er að sveitarfélög taki ítrekað upp óskir flutningsfyrirtækisins um legu raflína inn á skipulag áður en farið hefur fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna. Slíkt mat á einmitt að vera einn helsti ákvörðunarpáttur í skipulagsákvörðunum sveitarfélaga og ætti að veða jafn þungt við ákvarðanir um hvort og hvaða gerðir raflína (t.d. loftlína, jarðstrengur eða sæstrengur) fari inn á skipulag. Þegar raflína fer inn á skipulag áður en umhverfismat er unnið fyrir hana er hættu á því að treglegar gangi að taka slíkt tilbaka og breyta skipulagi ef umhverfismat leiðir í ljós óásættanleg

umhverfisáhrif. Það liggur í augum uppi að eðlilegra er að umhverfismat komi fyrst og svo breytingar á skipulagi. Með frumvarpsdrögum er beinlínis gert ráð fyrir því að óháð öllum umhverfissjónarmiðum beri sveitarfélögum að taka upp þá kerfisáætlun sem Landsnet vinnur hverju sinni (sbr. tillaga um 9. gr. c.), og það án raunverulegrar aðkomu almennings eða annarra hagsmunaaðila á fyrstu stigum máls (sbr. tillaga í 6. mgr. í 2. gr. a). Augljóst má vera að þetta gengur ekki upp og nauðsynlegt er að tryggja að umhverfismati framkvæmda sé lokið áður en framkvæmdir fara inn á skipulag sveitarfélaga.

H. ÓLJÓST ER UM KÆRURÉTT TIL ÚRSKURÐARNEFNDAR UMHVERFIS- OG AUÐLINDAMÁLA

16. Samkvæmt núgildandi raforkulögum (2. mgr. 9. gr.) þarf leyfi Orkustofnunar fyrir nýjum raflínum sem flytja raforku á 66 kV spennu eða hærrí og samkvæmt 2. mgr. 37. gr. raforkulaga, sæta ákvarðanir Orkustofnunar er lúta að „veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa sem fjallað er um í 1. mgr. 4. gr., 2. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 11. gr. kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála“. [leturbreyting Landverndar]. Samkvæmt frumvarpinu (2. gr. a.) skal flutningsfyrirtækið árlega „leggja fyrir Orkustofnun til samþykktar, kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfisins“. Jafnframt segir í 1. gr. frumvarpsdraganna (sem er breytingartillaga á 2. mgr. 9. gr. laganna sem er kæránleg undir núverandi lögum): „Tilkynna ber Orkustofnun um ný flutningsvirki áður en þau eru tekin í notkun...“. Að mati Landverndar leikur vafi á hvort tilkynning flutningsfyrirtækisins varðandi ný flutningsvirki geti talist sem „leyfi“ í skilningi 37. gr. laganna um kæru leyfa til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Engar breytingar eru lagðar til á 37. gr. laganna og því alveg óljóst hvort tilkynning raforkuflutningsfyrirtækisins til Orkustofnunnar (sbr. 1. gr. frumvarpsins) eða hvort samþykkt Orkustofnunar á kerfisáætlun (sbr. 2. gr. a og b) frumvarpsins) sé kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Landvernd gerði samskonar athugasemd við drög að frumvarpinu en hefur ekki fengið svör frá atvinnuvegaráðuneytinu hvað þetta varðar. Þó hefur „staðfestingu“ verið breytt í „samþykkt“, en enga staðfestingu er að finna í skýringum við frumvarpið á kæránleika til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála (ÚUA), eða til ráðherra. Í umræðum á Alþingi þegar frumvarpið var lagt fram sagði iðnaðarráðherra að ákvarðanir væru kæránlegar til ráðherra. Ekki er ljóst af frumvarpinu að svo sé. Reynist ákvarðanir ekki kæránlegar til ÚUA brýtur það í bága við þriðju stoð Árósasamningsins um réttláta málsmeðferð. Bent er einnig á lög nr. 131/2011 um breytingar á lögum vegna innleiðingar Árósasamningsins, sérlega kafla IV um breytingar sem gerðar voru á raforkulögum nr. 65/2003 vegna innleiðingarinnar.

17. Ekki er ljóst af frumvarpinu hvort að einstakar framkvæmdir verði kæránlegar. Ef samþykkt Orkustofnunar er kæránleg (til ráðherra eða ÚUA), þýðir það ekki að einstakar framkvæmdir í áætluninni séu kæránlegar, því þær eru einungis tilkynningaskyldar.

I. KÆRA TIL ESA VEGNA INNLEIÐINGAR EVRÓPUTILSKIPUNAR 2003/54/EC

18. Í ágúst sl. barst ESA kvörtun vegna innleiðingar Evróputilskipunar um raforkumarkaðinn nr. 2003/54/EC. Samkvæmt upplýsingum á vefsíðu atvinnuvegaráðuneytis¹ átti að svara ESA fyrir 15. nóvember 2014. Engar upplýsingar eru á vefsíðu ráðuneytisins um svarið enn sem komið er, en athygli nefndarinnar er vakin á síðasta kafla í spurningum ESA til ráðuneytisins þar eð þær hafa með frumvarp þetta að gera sem hér er til umfjöllunar:

„The Authority makes reference to the draft bill of law amending the Electricity Act in Iceland which was published on the Ministry's website on 27 June 2014'. It seems that this bill is intended to implement Article 22 of Directive 72/2009/EC concerning common rules for the internal market in electricity which has yet to be incorporated into the EEA Agreement. The Authority invites Iceland to provide further information on the content of this draft bill and explain why this bill has been introduced at present time.“²

J. HAGKVÆMAR OG ÞJÓÐHAGSLEGA HAGKVÆMAR FRAMKVÆMDIR Í RAFORKUFLUTNINGSKERFINU

19. Í 1. gr. frumvarpsins er líkt og í núverandi 2. mgr. 9. gr. laganna gert ráð fyrir að Orkustofnun geti „bundið leyfið skilyrðum er lúta að þeim atriðum sem greinir í 1. mgr.“ 9. gr. laganna, en 1. mgr. núverandi laga hljóðar svo: „*Flutningsfyrirtækið skal byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku...*“ [leturbreytingar Landverndar]. Í frumvarpinu er lagt til að við þetta bætist: „...og stefnu stjórnvalda um lagningu raflína“. Landsnet hefur ítrekað vitnað í þessa lagagrein því til stuðnings að fyrirtækinu sé ekki mögulegt að leggja raflínur í jörðu ef þær reynast óhagkvæmari kostur en loftlínur. Í því samhengi hefur fyrirtækið ætíð kosið að líta framhjá ákvæðum í markmiðsgrein raforkulaga, grein nr. 1 í lögum 65/2003, þar sem segir:

„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“. [leturbreytingar Landverndar].

Það að „byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt“ (sbr. 1. mgr. 9. gr.) og að „stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi“ vísar ekki til þess að Landsneti sem flutningsfyrirtæki beri að miða hverja og eina framkvæmd við hagkvæma

¹ <http://www.atvinnuvegaradunevti.is/idnadar-og-vidskiptamal/frettir/nr/8341>.

² <http://www.eftasurv.int/media/public-documents/719897.pdf>.

útkomu á debet og kredit reikningi fyrirtækisins, heldur tekur þetta orðalag til áhrifa raforkukerfisins á aðrar atvinnugreinar, þ.m.t. ferðapjónustu og möguleika fólks til útivistar í heilnæmu og lítt röskuðu umhverfi, og að teknu tilliti til umhverfissjónarmiða og umhverfiskostnaðar sem hefur áhrif á þjóðhagslega hagkvæmni framkvæmda í raforkukerfinu. Af umræðunni að dæma virðist þetta hafa þvælst fyrir Landsneti og á grundvelli ofangreindrar 1. mgr. 9. gr. raforkulaganna hefur fyrirtækið skotið sér undan lagningu jarðstrengja þar sem þeir séu dýrari kostur en loftlína. Þetta er því jafnframt ein ástæða þess að fyrirtækið kallar eftir stefnu stjórnvalda um lagningu raflína í jörð. Í reynd þarf ekki að breyta þessum ákvæðum laganna, heldur að viðurkenna að líta þarf til umhverfisáhrifa, þ.m.t. sjónrænna áhrifa af loftlínunum, og umhverfiskostnaðar við framkvæmdir í flutningskerfinu.

20. Landvernd telur að í ljósi túlkunar Landsnets á 1. gr. og 9. gr. raforkulaganna ætti að kanna það hvort ekki þurfi að taka af öll tvímæli og kveða skýrar á um að flutningsfyrirtækinu sé gert að byggja flutningskerfið upp á þjóðhagslega hagkvæman hátt (sbr. 1. gr.) og að það að byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt (sbr. 9. gr.) á við um kerfið í heild sinni en ekki um einstaka framkvæmdir. Því er beint til atvinnuveganefndar að útfæra þetta atriði.

K. AÐRAR ATHUGASEMDIR

21. Það frumvarp sem hér er til umfjöllunar byggir að hluta til á niðurstöðum nefndar atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra um lagningu raflína í jörð. Framkvæmdastjóri Landverndar sat í þeirri nefnd fyrir hönd samtakanna. Ljóst er af lestri frumvarpsins að niðurstaða nefndarinnar, sem skipuð var stórum hópi hagsmunaaðila og komst að sameiginlegri niðurstöðu í nokkrum mikilvægum atriðum, er á köflum að engu höfð eða útþynnt með breytingum til hins verra. Er gerð athugasemd við það hér. Jafnframt er bent á að fulltrúi ráðuneytisins og fulltrúi Orkustofnunar voru starfsmenn jarðstrengjanefndar, auk þess sem Landsnet átti fulltrúa í nefndinni, en allir þessir aðilar eða fulltrúar sömu aðila komu að samráði við gerð frumvarpsdraga. Það vekur því furðu hvernig atvinnuvegaráðuneytið hefur á köflum sniðgengið störf nefndarinnar án þess að útskýrt sé hvers vegna vikið er frá niðurstöðum hennar. Þessu er jafnframt mótmælt hér.
22. Stjórn Landverndar fagnar því að ráðuneytið hafi kynnt drög að breytingum á raforkulögum og drög að þingsályktun um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína meðan hvoru tveggja var í formi draga, líkt og umhverfis- og auðlindaráðuneyti gerir með flesta ef ekki alla lagasmíð. Í því felst jákvæð viðleitni til að fá almenning og félagasamtök að borðinu, eins og íslensk stjórnvöld vissulega hafa undirgengist með fullgildingu Árósasamningsins. Í ljósi þess hve frumvarpið og þingsályktunartillagan snerta umhverfismál mikið, verður þó Landvernd að koma á framfæri athugasemdum sínum við það að fulltrúar samtakanna komu ekki á nokkurn hátt að því að semja frumvarpsdrögin og voru t.d. aldrei boðuð á fund til að ræða áherslur samtakanna að innihaldi frumvarpsins og þingsályktunarinnar.

Vissulega sat fulltrúi Landverndar í nefnd ráðherra um lagningu raflína í jörð (jarðstrengsnefndinni), en þar sem víða er skautað frá sameiginlegri niðurstöðu nefndarinnar, verður að teljast enn alvarlegra að Landvernd sem mikið hefur beitt sér í raforkuflutningsmálum skuli ekki hafa komið fyrir að borðinu. Er hér vitnað til Árósasamningsins um þátttöku almennings eða samtaka hans í ákvarðanatöku er varða umhverfismál, en í 6. – 8. gr. samningsins er einmitt kveðið á um að aðildarríki skuli leggja sig fram um að hvetja til þátttöku almennings á þeim stigum þegar valkostir eru enn fyrir hendi.

Fyrir hönd stjórnar Landverndar,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson
framkvæmdastjóri Landverndar.

Fylgiskjal I. Athugasemdir Landverndar frá 18. júní 2014 er varða grunnforsendur kerfisáætlunar Landsnets 2014-2023.

1. „Grunnforsendur kerfisáætlunar

Landvernd gerir alvarlegar athugasemdir við sumar þær grunnforsendur sem kerfisáætlun 2014-2023 byggir á. Landvernd telur rétt að nota raforkuspá sem grunnforsendu kerfisáætlunar, en hafnar því að rammaáætlun (RÁ) sé notuð sem forsenda. Á þetta ekki síst við um að miða við 100% nýtingu nýtingarflokks áætlunarinnar, eins og sviðsmynd 3 gerir. Hér verður rakinn rökstuðningur gegn því að líta til rammaáætlunar sem forsendu kerfisáætlunar:

- a. Landsnet fellur í þá gryfju að líta til RÁ sem spár um virkjanir. Það er hún ekki. Nægir að vísa til laga nr. 48/2011 um vernd og orkunýtingu landsvæða. Það að virkjanahugmynd fellur í nýtingarflokk RÁ þýðir ekki að það verði virkjað á viðkomandi svæði. Engin ákvörðun er tekin um slíkt í tengslum við RÁ. Hvort af virkjun verður ræðst af eftirspurn eftir raforku, fjárhagslegum fýsileika virkjunar, umhverfisáhrifum o.fl. Mikilvægt atriði í þessu samband er einnig að framkvæmda- og starfsleyfi liggja í fæstum tilfellum fyrir varðandi virkjunarhugmyndir í nýtingarflokki og stundum ekki einu sinni mat á umhverfisáhrifum. Engar tímasettar áætlanir sem byggja á ákvörðunum eru um hvort og hvenær ráðist verði í að virkja einstaka virkjanir í nýtingarflokki RÁ. Meðan svo er, getur Landsnet ekki tekið mið af þessu. Á það ekki síst við um þá aðferð að gera ráð fyrir að ekkert, helmingur eða ALLUR nýtingarflokkur RÁ verði virkjaður á 10 ára tímabili kerfifáætlunar; það er augljóslega algerlega óraunhæft að miða við 100% nýtingu nýtingarflokks og engar forsendur til að gera ráð fyrir að 50% sé virkjað á 10 árum (eða um 500 MW).
- b. Forsendur draga að kerfisáætlun um það afl sem fengist úr þeim virkjanakostum, að því gefnu að þeir yrðu virkjaðir, sem RÁ setur í nýtingarflokk eru óraunhæfar. og á það fyrst og fremst við um jarðvarmavirkjanir. Þannig er í drögum að kerfisáætlun miðað við fulla orkugetu jarðvarmavirkjana, þrátt fyrir skýr merki um minni orku á a.m.k. sumum þessara svæða (tafla 4-1). Þannig er miðað við að ráðist verði í hraða nýtingu þessara svæða á næstu tíu árum, t.d. 270MW virkjanir á Þeistareykjum, 90MW í Bjarnarflagi o.s.frv. Þetta er í fullu ósamræmi við þekkingu og mat vísindamanna (sjá t.d. í Ruth Shortall 2014³), Landsvirkjunar og Orkuveitu Reykjavíkur um að haga jarðvarmanýtingu til raforkuframleiðslu þannig að ráðist sé í litla áfanga í einu. Hér verða nú rakin þrjú skýr dæmi um hversu óraunhæft það er af Landsneti að líta til 100% rammaáætlunar við gerð kerfisáætlunar:
 - a. Landsnet gerir ráð fyrir 90MW afli úr Hverahlíð, þrátt fyrir að Orukveita Reykjavíkur hafi tekið ákvörðun um að nýta gufu af því svæði til að knýja Helligheiðarvirkjun, enda annar jarðhitasvæði

³ Ruth Shortall 2014. *Extraction of Fluids from Hydrothermal Systems: The Case of Geothermal Mining*. Landvernd 2014, 18 bls.

- hennar ekki afkastagetu virkjunarinnar sjálfrar þar sem minni orka reyndist á svæðinu en búist var við.⁴
- b. Gert er ráð fyrir því að Eldvörp muni gefa af sér 50MW þrátt fyrir vísbendingar um að jarðhitageymurinn þar sé nátengdur Svartsengi og líklegt sé að nýting í Svartsengi hafi áhrif í Eldvörpum og þrýstingur hafi fallið í jarðhitakerfinu þar. Einnig eru efasemdir um að Krýsuvíkursvæðið muni gefa uppgefið afl.⁵
 - c. Gert er ráð fyrir að ráðast í 90MW virkjun í Bjarnarflagi í Mývatnssveit þrátt fyrir yfirlýsingar Landsvirkjunar um að ef farið verði í virkjun á svæðinu, þá verði byrjað á 45MW virkjun og síðan séð til.

Landsnet verður að líta til raunverulegrar þarfar á raforkuflutningi við gerð kerfisáætlunar, þ.e.a.s. þekktrar þarfar á hverjum tíma. Rammaáætlun lýsir ekki þekktri þörf á raforkuflutningi næstu ára. Nær er að líta til þeirra ákvarðana og leyfa fyrir einstökum virkjanahugmyndum sem teknar hafa verið og miða við þær. Því má segja að með því að líta til RÁ er Landsnet að dekkja þörf fyrir raforkuflutning á raforku sem hugsanlega verður aflað, líkt og að steypa grunn að húsi sem hugsanlega verður reist.

Þá má benda á að Landsnet hefur ákveðið að líta ekki til lagningar sæstrengs til Bretlands við gerð kerfisáætlunar þar eð óvissa um hvort af honum verði sé umtalsverð og ólíklegt sé að til hans komi á næstu 10 árum. Landvernd bendir á að mikil óvissa ríkir einnig um nýtingu virkjanahugmynda í nýtingarflokki rammaáætlunar, eins og að framan er rakið. Hér er því ekki um samræmi að ræða í vinnubrögðum Landsnets.

Þessi umfjöllun sýnir að grunnforsendur Landsnets um gerð kerfisáætlunar standast ekki skoðun og ljóst að fyrirtækið verður að endurskoða áætlun sína í ljósi þessa. Það má e.t.v. segja að 50% rammaáætlun eins og sviðsmynd 2 gerir ráð fyrir sé í besta falli óraunhæf miðað við þau framkvæmdaleyfi sem fyrir liggja í dag og 100% rammaáætlun eins og sviðsmynd 3 gerir ráð fyrir sé algerlega fráleit, miðað við allar fyrirbyggjandi upplýsingar og áætlaðan gildistíma kerfisáætlunar.

Landvernd telur að þar sem að valkostir byggja á röngum eða óraunhæfum forsendum (rammaáætlun) geti þeir ekki talist réttmætir/skynsamlegir (e. reasonable) í skilningi laganna (nr. 105/2006) og þeirrar evróputilskipunar sem þau byggja á (2001/42/EC).

⁴ Grein úr Fréttablaðinu 10. júní 2013, bls. 6 um Helliðavirkjun; „Vandinn eykst stöðugt án aðgerða“. <http://vefblod.visir.is/index.php?alias=IS-FRT&s=7135&p=153625&a=342458>.

⁵ Viðtali við Sigmund Einarsson jarðfræðing í umfjöllun DV 11. júní 2013. <http://www.dv.is/frettir/2013/6/11/abvrgdarleysi-og-glappaedi-ad-reisa-alverid/>.