

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. desember 2014
Tilvísun: 201411019

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003

Skipulagsstofnun vísar til tölvubréfs nefndasviðs Alþingis frá 12. nóvember sl. þar sem stofnuninni er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003, með síðari breytingum (kerfisáætlun).

Skipulagsstofnun fagnar því að áformað skuli vera að setja skýrari lagaumgjörð um gerð kerfisáætlunar. Með kerfisáætlun eru teknar ákvarðanir um umfangsmikið kerfi innviða sem varða hagsmuni allra landsmanna og geta haft mikil umhverfisáhrif. Mikilvægt er að umgjörð um slíka áætlanagerð sé skýr.

Skipulagsstofnun vill koma eftirfarandi athugasemdum og ábendingum á framfæri:

1. gr. frumvarpsins:

a. Leyfi Orkustofnunar til flutningsvirkja sem ekki falla undir kerfisáætlun

Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að framvegis verði ný flutningsvirki ekki háð leyfi Orkustofnunar, nema um sé að ræða flutningsvirki sem ekki kemur fyrir í kerfisáætlun sem stofnunin hefur samþykkt. Greinin leysir af hólmi núgildandi 2. mgr. 9. gr. raforkulaga, en samkvæmt henni þarf leyfi Orkustofnunar fyrir nýjum raflínum sem flytja raforku á 66 kV spennu og hærri.

Í frumvarpstextanum kemur ekki fram við hvaða spennu sé miðað eins og gert er í gildandi lögum. Skipulagsstofnun telur ástæðu til að það komi fram í sjálfu lagaákvæðinu, enda geta slíkar framkvæmdir verið á vegum annarra veitufyrirtækja en „flutningsfyrirtækisins“.

b. Leyfi Orkustofnunar og mat á umhverfisáhrifum

Skipulagsstofnun minnir á að samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 skal mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar fara fram **áður en leyfi er veitt**. Ef fallið er frá leyfisveitingu Orkustofnunar til flutningsvirkja verður eftir sem áður nauðsynlegt að afla framkvæmdaleyfis frá viðkomandi sveitarstjórn. Ef um er að ræða flutningsvirki sem nær til fleiri en eins sveitarfélags, nær framkvæmdaleyfi hvers sveitarfélags eingöngu til hluta framkvæmdarinnar. Það vakna því spurningar um hvort með þessari breytingu falli niður mikilvæg leyfisveiting m.t.t. þess að geta sett skilyrði fyrir útliti, legu og byggingu flutningsmannvirkisins í heild með tilliti til niðurstaðna umhverfismats. Í þessu sambandi er jafnframt bent á að í breytingum sem samþykktar voru síðastliðið vor á tilskipun Evrópusambandsins 2011/92/ESB um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda með tilskipun 2014/92/ESB er enn frekar skerpt á sambandi umhverfismats og leyfisveitingar í kjölfarið. Skipulagsstofnun telur þurfa að yfirfara greinina með þessi atriði í huga.

2. gr. frumvarpsins:

a. Kerfisáætlun - ákvörðun um samþykkt hennar

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. a. er fyrirhugað að flutningsfyrirtækið skuli leggja kerfisáætlun fyrir Orkustofnun til „samþykktar“. Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins mun ekki þurfa leyfi Orkustofnunar fyrir nýju flutningsvirki ef gert er ráð fyrir slíkri framkvæmd í framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar.

Leyfisveiting telst stjórnvaldsákvörðun. Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. raforkulaga eru ákvarðanir Orkustofnunar er lúta að veitingu leyfa kæránlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Í 3. mgr. 37. gr. er kveðið á um að „stjórnvaldsákvörðanir“ Orkustofnunar sem ekki megi kæra til þeirrar úrskurðarnefndar eða úrskurðarnefndar raforkumála sæti kæru til ráðherra.

Skipulagsstofnun telur hér vakna spurningar um hvers eðlis ákvörðun Orkustofnunar um samþykkt kerfisáætlunar er og hvort hún sé þá kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, úrskurðarnefndar raforkumála eða ráðherra. Unnt er að færa rök fyrir því að hún sé stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, sé tekið mið af því orðalagi í almennum athugasemdum frumvarpsins að staðfesting Orkustofnunar á framkvæmdaáætlun feli í sér „leyfi stofnunarinnar fyrir viðkomandi flutningsvirki“. Ef gengið er út frá því að um stjórnvaldsákvörðun sé að ræða má draga þá ályktun að ákvörðunin sé kæránleg til ráðherra, sbr. 3. mgr. 37. gr. raforkulaga, en eins gæti þar átt við að ákvörðunin sæti kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Hins vegar sæta stjórnvaldsákvörðanir sem teknar eru af Orkustofnun á grundvelli raforkulaga og varða „starfsemi“ flutningsfyrirtækisins kæru til úrskurðarnefndar raforkumála. Samþykkt kerfisáætlunar hlýtur að varða starfsemi flutningsfyrirtækisins og því er ekki loku fyrir það skotið að slík ákvörðun sé kæránleg til úrskurðarnefndar raforkumála.

Með framangreint í huga telur Skipulagsstofnun mikilvægt að tekin sé skýrari afstaða til þess í frumvarpstextanum hvað felst í ákvörðun um að samþykka kerfisáætlun og hvort hún sé kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, úrskurðarnefndar raforkumála eða ráðherra. Í þessu sambandi bendir stofnunin á að litið hefur verið svo á í stjórnslurétti að stjórnslukæra sé réttarúrræði sem byggir á réttaröryggissjónarmiðum. Því er nauðsynlegt að það liggja fyrir með skýrum hætti hvort unnt sé að kæra ákvörðun Orkustofnunar um samþykkt á kerfisáætlun og, ef svo er, þá til hvaða stjórnvalds. Framkvæmd sem kemur fram í kerfisáætlun er líkleg til að hafa áhrif á lögvarða hagsmunum annarra en flutningsfyrirtækisins, svo sem landeigenda, og því geta þeir átt kærurétt, auk þess sem félagasamtök sem uppfylla tiltekin skilyrði geta kært ákvarðanir um leyfi til framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nr. 130/2011.

Jafnframt bendir Skipulagsstofnun á ósamræmi í orðalagi, en afgreiðsla Orkustofnunar á kerfisáætlun er ýmist kölluð samþykki eða staðfesting í athugasemdum frumvarpsins. Þá er í athugasemdum við frumvarpið (kafla 3.4) sagt að greinarmunur sé gerður á staðfestingu Orkustofnunar á langtímaáætlun og framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar. Skipulagsstofnun sér þessa ekki stað í sjálfu frumvarpinu. Á því er ekki annað að skilja en að Orkustofnun samþykki kerfisáætlun sem eina áætlun, en innbyrðis skiptist hún í tvo hluta, langtímaáætlun og framkvæmdaáætlun. Ef ætlunin er að gera greinarmun á afgreiðslu þessara tveggja hluta kerfisáætlunar þarf að gera skýrar grein fyrir því í frumvarpinu.

b. Umhverfismat kerfisáætlunar

Skipulagsstofnun bendir á að lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana gilda m.a. um umhverfismat framkvæmdaáætlana og breytingar á þeim, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna. Kerfisáætlun fellur undir gildissvið laganna. Í frumvarpinu er ekki vikið að umhverfismati kerfisáætlunar. Skipulagsstofnun bendir á að umhverfismat áætlunar þarf að uppfylla tiltekin skilyrði varðandi gögn, ferli og afgreiðslu sem eðlilegt er að byggt sé inn í ákvæði breyttra raforkulaga eða að lágmarki vísað til þeirra laga á viðeigandi stöðum. Ella getur skapast óvissa og spurningar um samspil ákvæða raforkulaga og laga um umhverfismat áætlana hvað varðar kerfisáætlun. Í þessu sambandi er bent á að umhverfismat

samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana þarf að fara fram samhliða mótun áætlunarinnar og áður en áætlunin er endanlega afgreidd. Í tilfalli kerfisáætlunar þarf því umhverfismatið að hafa farið fram áður en Orkustofnun samþykkir/staðfestir áætlunina.

c. Málsmeðferð tillögu að kerfisáætlun

Í 6. mgr. gr. 9. a. er gerð grein fyrir málsmeðferð tillögu að kerfisáætlun gagnvart hagsmunaaðilum. Þar eru sett fram nokkuð ítarleg ákvæði um kynningu og samráð gagnvart sveitarfélögum. Um kynningu og samráð gagnvart öðrum aðilum segir eingöngu að flutningsfyrirtækið skuli hafa samráð við alla aðra hagsmunaaðila og nánar verði kveðið á um það í reglugerð.

Skipulagsstofnun telur að um svo þýðingarmikla áætlanagerð um grunninnviði sem varðar hagsmuni margra sé tilefni til að kveða skýrar á um málsmeðferð í lögum. Telur stofnunin þá einnig rétt að hafa í huga að í tilvikum kerfisáætlunar er um að ræða áætlanagerð sem fer fram hjá hlutafélagi en ekki ráðuneyti eða stofnun. Það gefur jafnvel frekara tilefni til að kröfur um kynningu og samráð séu settar fram með skýrum hætti í lögum. Til samanburðar má benda á ítarleg ákvæði um kynningu og samráð í skipulagslögum og lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.

d. Stefna stjórnvalda

Í 5. mgr. 9. gr. a. er vísað til stefnu stjórnvalda um lagningu raflína varðandi útfærslu mannvirkja, svo sem um það hvort raflína skuli lögð í jörð eða sem loftlína. Ekki kemur fram í frumvarpstextanum hvar slík stefna verður birt, en í athugasemdum við greinina er vísað til áforma um framlagningu þingsályktunartillögu. Ef ætlunin er að slík stefna verði ákveðin í þingsályktunartillögu sem Alþingi samþykkir telur Skipulagsstofnun eðlilegt að þess sé getið í sjálfum frumvarpstextanum.

e. Valkostagreining

Í frumvarpinu er á nokkrum stöðum vikið að greiningu og samanburði valkosta. Skipulagsstofnun telur það afar jákvætt, þar sem mikilvægur þáttur í umhverfismati bæði áætlana og framkvæmda felst í samanburði valkosta og áhrifa þeirra. Stofnunin telur þó ekki alveg skýrt hvar valkostagreining og samanburður mun fara fram. Í 2. tölul í gr. 9. a. er eingöngu talað um valkostagreiningu tengt framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar en ekki langtímaáætlun. Þó má vera ljóst að það er ekki síður mikilvægt að bera saman valkosti varðandi langtímaþróun kerfisins heldur en um einstakar framkvæmdir sem tilgreindar eru í framkvæmdaáætluninni. Sem dæmi má nefna þá meginvalkosti sem til umræðu eru um langtímaþróun kerfisins í kerfisáætlun 2014-2023, þ.e. hvort meginflutningskerfið verði þróað sem valkostur A (Sprengisandslína), valkostur B (byggðalína) og valkostur C (blandaður kostur). Skipulagsstofnun leggur því til að vikið sé að valkostagreiningu bæði í 1. og 2. tölul. í 2. mgr. 9. gr. a. Jafnframt þarf að vera skýrt að áfram geta komið til skoðunar valkostir um legu og útfærslu flutningsvirkja í mati á umhverfisáhrifum einstakra framkvæmda samkvæmt lögum nr. 106/2000.

f. Umhverfissjónarmið

Í frumvarpinu er á nokkrum stöðum fjallað um hvaða sjónarmið skuli leggja til grundvallar við gerð kerfisáætlunar og afgreiðslu hennar. Hvergi er þar vikið að umhverfissjónarmiðum.

Skipulagsstofnun bendir á að eitt af markmiðum raforkulaga er að tillit sé tekið til umhverfissjónarmiða, sbr. 4. tölul. 1. gr. laganna. Stofnunin telur að fylgja þurfi eftir því markmiði með sýnilegum áherslum á að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða í ákvæðum um gerð og afgreiðslu kerfisáætlunar. Stofnunin bendir í því sambandi sérstaklega á 3. mgr. 9. gr. a. og 1. másl. 2. mgr. 9. gr. b.

g. Staða kerfisáætlunar gagnvart skipulagi sveitarfélaga

1. másl. 1. mgr. 9. gr. c.

Samkvæmt þessum málslið ber sveitarfélögum við næstu endurskoðun aðalskipulags, eigi síðar en innan fjögurra ára frá samþykkt kerfisáætlunar, að samræma skipulagsáætlanir vegna verkefna í staðfestri 10 ára kerfisáætlun.

Kerfisáætlun svipar um margt varðandi eðli og inntak til samgönguáætlunar, þ.e. um er að ræða áætlun á landsvísu um grunnkerfi línulegra innviða. Þó er sá munur á að samgönguáætlun er afgreidd sem þingsályktun frá Alþingi, en samkvæmt frumvarpinu verður kerfisáætlun afgreidd af stjórnvöldum án aðkomu kjörinna fulltrúa. Það kann að vekja spurningar um það hversu eðlilegt það er að gera sveitarstjórnnum fortakslaust skylt að taka upp þau verkefni sem tilgreind eru í kerfisáætlun, þ.e. gagnvart spurningum um lýðræðislegt umboð og ábyrgð á ákvörðunum um legu og gerð innviða.

Athygli vekur einnig að í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir því að sveitarfélög hafi aðra leið en að samræma skipulagsáætlanir sínar innan hins tilgreinda frests. Í því sambandi er bent á að í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun er sveitarfélögum gefinn kostur á að fresta slíkri skipulagsákvörðun í tiltekinn tíma. Í lögum um samgönguáætlun er ekki að finna ákvæði um að sveitarfélög skuli samræma skipulagsáætlanir samgönguáætlun innan tiltekins árafjöldi. Í vegalögum er fjallað um þetta efni í 1. og 2. mgr. 28. greinar, en þar er ekki um eins fortakslaus ákvæði að ræða og hér eru lögð til.

Um leið og mikilvægt er að lagaumgjörð tryggji skilvirka áætlanagerð og ákvarðanatöku um innviði verður að gæta þess að virt sé hlutverk og ábyrgð sveitarfélaga varðandi skipulagsmál, sem og að fremur sé þá byggð inn í lagaumgjörðina málsmeðferð sem geti leitt til sátta þar sem ágreiningur er uppi milli stjórnvalda á landsvísu og einstakra sveitarfélaga.

Einnig þarf að hafa í huga að almennt er það viðurkennt að sveitarfélög hafi víðtækt vald í skipulagsmálum, sbr. dóm Hæstaréttar frá 7. febrúar 2013 í máli nr. 439/2012. Það þýðir að þau hafa töluvert svigrúm til mats um það hvaða fyrirkomulag gildir um landnotkun, þéttleika byggðar og byggðamynstur. Þetta mat er þó háð þeim takmörkunum að það verður að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og vera í samræmi við lög. Ákvæðin í 2-4 másl. 1. mgr. 9. gr. c., fela í sér takmörkun á umræddu valdi sveitarfélaga sem og takmörkun á sjálfstjórn þeirra í skipulagsmálum sem nýtur verndar 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Í ljósi þess hvernig ákvæði 1. mgr. 9. gr. c eru úr garði gerð telur Skipulagsstofnun að í lögskýringargögnum sé tilefni til að víkja að ofangreindum lagasjónarmiðum sem lúta að stöðu kerfisáætlunar gagnvart skipulagsáætlunum sveitarfélaga og hvernig umrædd ákvæði samrýmist ofangreindu stjórnarskrárákvæði.

2. másl. 1. mgr. 9. gr. c

Í málsliðnum segir að sveitarfélögum beri að tryggja að skipulagsmál hindri ekki framgang þeirra verkefna sem eru í staðfestri þriggja ára framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar. Ekki er nánar skýrt í athugasemdum við frumvarpið hvað átt er við. Sveitarstjórnir eru bundnar af skipulagslögum við meðferð skipulagsmála. Skipulagslög tryggja rétt hagsmunaaðila til að koma að skipulagsferlinu og fela í sér ítarlegar málsmeðferðarreglur varðandi kynningu, álitsumleitan, umfjöllun um framkomnar athugasemdir o.s.frv. Skipulagsstofnun telur orðalag 2. másl. 1. mgr. 9. greinar c. gefa tilefni til að vekja máls á þessu, þ.e. að skipulagstillögur verða að fylgja því lýðræðislega ferli sem sett er niður í skipulagslögum, þrátt fyrir að það kunnist að taka ákveðinn tíma.

4. másl. 1. mgr. 9. gr. c.

Í málsliðnum segir að sveitarfélagi sé óheimilt að víkja frá tillögu flutningsfyrirtækis ef það leiðir til þess að flutningsfyrirtækið nái ekki að uppfylla skyldur sínar samkvæmt gildandi kerfisáætlun. Ákvæðið er ekki skýrt í athugasemdum með frumvarpinu. Skipulagsstofnun telur tilefni til að skýrt sé, til dæmis með dæmum, hvað þetta gæti varðað.

Annað

Í gildandi raforkulögum er vikið að áætlanagerð flutningsfyrirtækisins í 5. tölul. 3. mgr. 9. gr. Þar segir að fyrirtækið skuli „[s]já til þess að fyrir liggja spá um raforkuþörf og áætlun um uppbyggingu flutningskerfisins“. Í ljósi þeirra breytinga sem nú eru lagðar til með nýjum 9. gr. a.-c. kann að vera ástæða til að skýra frekar framangreint ákvæði, til dæmis með því að vísun í 9. gr. a.-c. verði bætt við 5. tölul. 3. mgr. 9. gr.

Spurningar kunna að vakna um það hvort efnislegt umfang kerfisáætlunar er nægilega skýrt samkvæmt frumvarpinu. Í 2. tölul. 2. mgr. 9. gr. a. er talað um að áætlunin taki til „meginflutningskerfisins“. Orðalag 2. tölul. í 2. mgr. verður að skilja þannig að þar sé átt við einstakar framkvæmdir sem tilheyra meginflutningskerfinu. Hins vegar segir eftirfarandi í athugasemdum við þessa grein í frumvarpinu: „Þannig er gert ráð fyrir að í kerfisáætlun sé eingöngu fjallað um framkvæmdir í meginflutningskerfinu þegar horft er til tíu ára, en í umfjöllun um fjárfestingar næstu þriggja ára séu aðrar framkvæmdir einnig undir.“ Þetta kann að kalla á frekari skýringar.


Ásdís Hlökk Theodórsdóttir


Ottó Björgvin Óskarsson