

Alþingi - Nefndasvið
Kirkjustræti
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 13.3.2018
Tilvísun: OS2018020115/50.11
Verknúmer: 4123500

Efni: Umsögn Orkustofnunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku

Orkustofnun hefur fengið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.

Með breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 á árinu 2015 (lög nr. 26/2015) fékk Orkustofnun nýtt hlutverk sem felst í stjórnsýslulegri meðferð á kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins Landsnets.

Það hlutverk felur í sér að Orkustofnun skal meta árlega hvort kerfisáætlun Landsnets um framtíðaruppbyggingu flutningskerfis raforku samræmist ákvæðum raforkulaga. Við matið ber einkum að líta til þess hvort áætlunin samræmist markmiðum raforkulaga um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, hagkvæmni og gæði raforku. Þá kemur einnig fram í 2. mgr. 9. gr. b. raforkulaga að Orkustofnun ber að líta til þess hvort kerfisáætlun Landsnets sé í samræmi við stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Orkustofnun er þannig bundin af stefnu stjórnvalda, eins og hún er mörkuð í þingsályktun, við mat á því hvort samþykka beri kerfisáætlun Landsnets. Að sama skapi er Landsneti skylt að byggja flutningskerfið upp í samræmi við stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku sbr. 1. mgr. 9. gr. raforkulaga.

Það er álit Orkustofnunar að til þess að geta metið hvort fyrirhugaðar framkvæmdir Landsnets séu í samræmi við stefnu stjórnvalda þurfi stefnan að vera skýr. Orkustofnun telur einnig mikilvægt að það sé skýrt að öðrum stjórnvöldum sem koma að ákvörðunum tengdum uppbyggingu flutningskerfisins, s.s. skipulagsyfirvöldum, beri einnig að hafa stefnuna til hliðsjónar þegar ákvarðanir eru teknar. Eins og staðan er í dag er einungis fjallað um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfisins í raforkulögum í tengslum við ákvarðanir Orkustofnunar um kerfisáætlun. Skerpa mætti á því að önnur stjórnvöld eigi einnig að hafa stefnuna til hliðsjónar við ákvarðanatöku. Í þessu samhengi er rétt að geta þess að ákvarðanir Orkustofnunar varðandi kerfisáætlun fela ekki í sér mat á umhverfisþáttum framkvæmda en í athugasemdum í greinargerð með raforkulögum segir: „*Hins vegar verður það ekki hlutverk Orkustofnunar að taka afstöðu til umhverfisáhrifa framkvæmda eða setja skilyrði þar að lútandi, enda slíkt á hendi annarra stjórnvalda og mikilvægt að skýr fagleg skil séu á milli verkefna einstakra stofnana.*“ Í stefnu stjórnvalda, sem Orkustofnun hefur til umsagnar, er víða fjallað um atriði sem tengjast umhverfisáhrifum framkvæmda í flutningskerfi raforku. Eðlilegt er því að það sé skýrt að þau stjórnvöld sem koma að því að meta umhverfisþætti framkvæmda skuli hafa hliðsjón af stefnunni sem mörkuð er í þingsályktun þessari.

Tillaga til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku er sett fram í 15 töluliðum. Hér að neðan eru töluliðirnir ásamt athugasemdum Orkustofnunar við einstaka þætti sem þar koma fram.

Eftirfarandi skal lagt til grundvallar við uppbyggingu á flutningskerfi raforku:

1. Flutningskerfi raforku er hluti af grunninnviðum samfélagsins, með sambærilegum hætti og samgöngu- og fjarskiptainnviðir, og ein af mikilvægum forsendum fjölbreyttrar atvinnu- og byggðaðróunar.

Orkustofnun gerir ekki athugasemdir við lið 1. Hins vegar vill stofnunin benda á að flutningskerfi raforku er eingöngu fjármagnað af notendum kerfisins í gegnum tekjumörk flutningsfyrirtækisins, ólíkt t.d. samgönguinnviðum sem eru fjármagnaðir á fjárlögum að mestu leyti. Allar fjárfestingar flutningsfyrirtækisins verða því hluti af tekjumörkum fyrirtækisins og hækka því þann tekjustofn sem því er leyfilegt að hafa samkvæmt raforkulögum. Í þeim tilvikum sem flutningsfyrirtækið tengir nýja notendur við kerfið koma tekjur sem vega upp á móti fjárfestingum og eiga fjárfestingarnar því ekki að hafa áhrif á gjaldskrá annarra notenda. Í þeim tilvikum sem um nauðsynlegar styrkingar á meginflutningskerfinu er að ræða, t.d. á landssvæðum sem búa við skert raforkuöryggi, er ekki öruggt að tekjur skili sér á móti fjárfestingu og því getur það haft áhrif til hækkunar á gjaldskrá flutningsfyrirtækisins.

2. Tryggja ber að flutningskerfið geti á hverjum tíma nætt þörfum raforkunotenda og stuðlað að þeim þjóðhagslegu markmiðum sem fram koma í raforkulögum.

Orkustofnun gerir ekki athugasemdir við lið 2.

3. Treysta skal flutningskerfið betur, tengja betur lykilsvæði og tryggja afhendingaröryggi raforku um land allt.

Mikilvægt er að það sé skilgreint hvað átt sé við með lykilsvæðum. Það þarf að vera skýrt að með þessu er verið að tryggja að hlutfallslega hærri fjármunir, miðað við notkun, geta farið til þeirra svæða sem ekki er talið að búi við ásættanlegt raforkuöryggi í dag.

4. Skoða skal að hve miklu leyti megi nýta jarðstrengi með hagkvæmum hætti við uppbygginguna. Ekki verði ráðist í línulagnir yfir hálendið.

Mikilvægt er að það liggja ljóst fyrir hvaða svæði það er sem telst „hálendi“ samkvæmt stefnu stjórnvalda. Þá þarf það einnig að vera skýrt hvort vísun til línulagna yfir hálendið feli einungis í sér loflínur eða hvort þar sé einnig átt við jarðstrengi.

5. Gæta skal jafnvægis milli efnahagslegra, samfélagslegra og umhverfislegra áhrifa við uppbygginguna.

Orkustofnun bendir á að við yfirferð kerfisáætlunar metur stofnunin ekki hvort gætt sé að jafnvægi milli efnahagslegra, samfélagslegra og umhverfislegra þátta, þar sem það samræmist ekki hlutverki hennar skv.

raforkulögum. Orkustofnun bendir á hér að framan að að þau stjórnvöld sem koma að því að meta þá þætti framkvæmda skuli hafa hliðsjón af stefnunni sem mörkuð er í þingsályktun þessari.

6. Standa skal að uppbyggingunni á opinn og fyrir fram skilgreindan hátt innan ramma kerfisáætlunar, þar sem valkostagreiningar eru lagðar til grundvallar.

Athygli er vakin á því að sú valkostagreining sem Orkustofnun lítur til við yfirferð kerfisáætlunar er valkostagreining samkvæmt raforkulögum með hliðsjón af tæknilegum og efnahagslegum þáttum framkvæmda. Orkustofnun metur framkvæmdir ekki út frá valkostagreiningu sem fer fram vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmda enda hefur stofnunin ekki það hlutverk samkvæmt raforkulögum.

7. Styrking og uppbygging á flutningskerfinu skal miða að því að auka afhendingaröryggi raforku á landsvísu með sérstakri áherslu á þau landsvæði sem búa við skert orkuöryggi. Þá skulu möguleikar til fjölbreyttrar atvinnusköpunar á landsvísu hafðir að leiðarljósi við uppbygginguna.

Orkustofnun telur mikilvægt að styrking taki mið af áætlaðri orkuþörf einstakra svæða samkvæmt nýjustu spám á hverjum tíma.

8. Tryggja skal að flutningskerfið mæti þörfum fyrir aukin orkuskipti í samgöngum og haftengdri starfsemi, m.a. að því er varðar innviði fyrir rafbíla, notkun raforku í höfnum og raforku til fiskimjölsbræðslna.

Athygli er vakin á því að það eru dreifiveiturnar en ekki flutningsfyrirtækið sem sjá um tengingar vegna rafbílanotkunar, hafna og annars iðnaðar sem ekki telst til stóriðju. Þá er það einnig mat Orkustofnunar að æskilegra væri að vísa til iðnaðar almennt í stað þess að nefna fiskimjölsverksmiðjur eingöngu. Flutnings- og dreifikerfið er byggt upp á viðskiptalegum forsendum. Hér þarf að vera skýrt ef hverfa á frá því til þess að bregðast við eða hvetja til breytinga vegna orkuskipta.

9. Þegar framkvæmd í flutningskerfinu tekur til fleiri en eins sveitarfélags skal tryggja að ákvarðanir um einstaka jarðstrengskafla, þegar það á við, byggist á heildstæðu mati á þeim hluta flutningskerfisins þar sem lengd jarðstrengskafla er háð takmörkunum og innbyrðis háð. Í slíkum tilvikum skal miða að því að jarðstrengskaflar séu nýttir á þeim svæðum þar sem jarðstrengur hefur í för með sér mestan ávinning umfram loflínu.

Orkustofnun vekur athygli á því að ekki er skýrt hvernig meta eigi hvenær „jarðstrengur hefur í för með sér mestan ávinning umfram loflínu“. Mikilvægt er að fram komi til hvaða viðmiða eigi að líta, t.d. hvort um sé að ræða umhverfislegan ávinning, tæknilegan ávinning, fjárhagslegan ávinning eða annan ávinning.

10. Við val á línuleið fyrir raflínur skal forðast að raska, nema brýna nauðsyn beri til, friðlýstum svæðum og svæðum sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt ákvæðum laga um náttúruvernd.

Orkustofnun gerir ekki athugasemdir við lið 10.

11. Við uppbygginguna skal tryggja, eins og kostur er, hagkvæmt flutnings- og dreifiverð til allra raforkunotenda.

Orkustofnun gerir ekki athugasemdir við lið 11.

12. Leita skal leiða til að draga úr sjónrænum áhrifum með þróun nýrra flutningsmannvirkja sem falla betur að umhverfinu og velja stæði þannig að sjónræn áhrif eða önnur umhverfisáhrif séu sem minnst. Leitast skal við að raska ekki ósnortnu svæði ef aðrar lausnir koma til greina.

Orkustofnun gerir ekki athugasemdir við lið 12.

13. Jarðstrengi skal svo sem kostur er leggja meðfram vegum.

Að mati Orkustofnunar er mikilvægt að gert sé ráð fyrir strengjalögnum þegar veghelgunarsvæði eru skipulögð til þess að hægt sé að tryggja að mögulegt sé að leggja jarðstrengi meðfram vegum.

14. Nýta skal núverandi línustæði við lausnir á aukinni flutningsþörf ef aðstæður leyfa, með endurbyggingu og/eða spennuhækkun, fjölgun eða stækkun leiðara á línunum eða öðrum þekktum aðferðum.

Orkustofnun gerir ekki athugasemdir við lið 14.

15. Afhendingaröryggi raforku skal metið við valkostagreiningu, sem og kostnaður við að tryggja það.

Orkustofnun gerir ekki athugasemdir við lið 15.

Að lokum bendir Orkustofnun á að í C lið þingsályktunarinnar kemur fram að þingsályktunin skuli tekin til endurskoðunar á vorþingi 2019 en þar til þeirri endurskoðun er lokið skulu gilda þau viðmið og þær meginreglur varðandi lagningu raflína sem fram koma í eldri þingsályktun nr. 11/144 um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína. Mikilvægt er að það sé skýrt að hvaða marki þessi þingsályktun, sem nú er til umsagnar, gildi um lagningu raflína í millitíðinni t.d. að því er varðar bann við línulögnum yfir hálendið.

Virðingarfyllst,
f.h. orkumálastjóra

Raket Jensdóttir

Silja Rán Sigurðardóttir