

Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
Austurstræti 8-10,
101 Reykjavík

Reykjavík, 31. október 2022
Tilvísun: OS2022100002
Verknúmer: 310157

Efni: Umsögn Raforkueftirlits Orkustofnunar um frumvarp til laga um framkvæmdaleyfi fyrir lagningu Suðurnesjalínu 2, 16. mál.

Raforkueftirliti Orkustofnunar (ROE) barst þann 30. september 2022 erindi frá nefndasviði Alþingis þar sem Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sendir til umsagnar frumvarp til laga um framkvæmdaleyfi fyrir lagningu Suðurnesjalínu 2, 16. mál.

Markmið frumvarpsins er að lögfest verði heimild til að veita Landsneti leyfi til framkvæmdar við lagningu Suðurnesjalínu 2 í landi sveitarfélaganna Hafnarfjarðar, Voga, Reykjanesbæjar og Grindavíkur. Styrking flutningskerfis raforku á Suðurnesjum er aðkallandi verkefni og hafa Suðurnes verið sett í forgang með þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku nr. 26/148. Mikilvægi framkvæmdarinnar er óumdeilt og framkvæmdin er á skipulagi þeirra sveitarfélaga sem hún liggur um. Þá lauk mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar með álit Skipulagsstofnunar 22. apríl 2020 en í því var fjallað ítarlega um aðalvalkost framkvæmdaraðila, auk fimm annarra valkosta. Þrátt fyrir þetta hafa orðið óútskýrðar tafir á framkvæmdaleyfum vegna framkvæmdarinnar.

Kerfisáætlun Landsnets

Með samþykkt laga nr. 26/2015 um breytingu á raforkulögum voru kynnt ákvæði um kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins og skyldur þess hvað hana varðar innleidd í raforkulög nr. 65/2003. Hún skal byggja á raun hæfum sviðsmyndum og gera verður grein fyrir þeim forsendum og spám sem stuðst er við. Jafnframt áttu breytingarnar að einfalda fyrirkomulag leyfisveitinga Orkustofnunar þegar kemur að framkvæmdum við flutningskerfið og gera ferlið við uppbyggingu þess skilvirkara og gagnsærra en verið hefur.

Með lagabreytingunni var Orkustofnun falið það hlutverk að fara yfir og samþykkja kerfisáætlun Landsnets með hliðsjón af markmiðum um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, hagkvæmni, gæði raforku og stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.

Í athugasemdum við lagafrumvarpið var tekið fram að við breytingarnar hefði verið litið til skýrslu jarðstrengsnefndar, Raflínur í jörð (2013), og 22. gr. þriðju raforkutilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB um sameiginlegar reglur fyrir innri markað raforku. Taldi meirihluti atvinnuveganefndar í álitinu sínu um frumvarp til þessara lagabreytinga að ekki væri hægt að líta á kerfisáætlun sem stefnu eða áætlun stjórnvalda. Áætlunin væri ekki háð samþykki Alþingis heldur Orkustofnunar sem eftirlitsaðila um framkvæmd raforkulaga.

Meirihlutinn lagði því til að í raforkulögum yrði kveðið sérstaklega á um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku og að ráðherra yrði gert skylt að leggja slíka stefnu fram á fjögurra ára fresti sem tillögu til þingsályktunar.

Með þessu móti fær Alþingi tækifæri til að leggja meginreglur sem taka ber mið af við gerð kerfisáætlunar á hverjum tíma, enda skal þessi stefna stjórnvalda vera ein af forsendum kerfisáætlunar samkvæmt raforkulögum. Landsnet mun koma til með að bera ábyrgð á að kerfisáætlun taki mið af forsendum stefnunnar og Orkustofnun að hafa eftirlit með að svo sé.

Núgildandi stefna stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku er sett fram í þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku frá 11. júní 2018. Þar eru sett mikilvæg viðmið er varða uppbyggingu flutningskerfis raforku og segir í 3. tl. A liðar stefnunnar að: „Treysta skal flutningskerfið betur, tengja betur lykilsvæði og tryggja afhendingaröryggi raforku um land allt. Skulu Eyjafjarðarsvæði, Vestfirðir og Suðurnes vera sett í forgang“. Með þeirri stefnu hafa stjórnvöld undirstrikað mikilvægi uppbyggingar flutningskerfis raforku á svæðinu.

Orkustofnun er bundin af stefnu stjórnvalda, eins og hún er mörkuð í þingsályktuninni, við mat mat á því hvort samþykka beri kerfisáætlun Landsnet. 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.

Ákvörðun Orkustofnunar um samþykki á framkvæmdinni Suðurnesjalína 2

Orkustofnun hefur samþykkt framkvæmdina Suðurnesjalína 2 með samþykki stofnunarinnar á kerfisáætlun 2016 – 2025, 2018 – 2027, 2019 – 2028, 2020 – 2029 og kerfisáætlun 2021 – 2030. Mikilvægi framkvæmdarinnar er tíundað í lýsingu framkvæmdarinnar og greiningu valkosta sem þar koma fram. Aukin raforkunotkun á Suðurnesjum hefur leitt til þess að flutningskerfið er orðið verulega þungt lestað, svo mjög að ástandið er farið að valda verulegu tjóni fyrir núverandi atvinnustarfsemi á svæðinu. Það skýtur skökku við að ekki sé N-1 afhendingaröryggi á Suðurnesjum þótt næg framleiðslugeta sé á svæðinu og kunna truflanir á Suðurnesjum að valda alvarlegum útslætti á höfuðborgarsvæðinu. Einnig má benda á að komi til alvarlegrar bilunar á Suðurnesjalínu 1 þá getur það tekið langan tíma að koma raforkukerfinu á Suðurnesjum aftur í eðlilegan rekstur með tilheyrandi truflunum fyrir mikilvæga samfélagslega starfsemi eins og alþjóðaflugvöllinn í Keflavík.

Sá kostur sem best uppfyllir markmiði raforkulaga og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfisins og stefnu um lagningu raflína er valkostur C sem stofnunin hefur samþykkt sem aðalvalkost með áorðnum breytingum síðan 2016.

Með samþykki sínu á framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar 2021-2030 féllst raforkueftirlit Orkustofnunar rökstuðning fyrir framkvæmdinni er þar kemur fram að framkvæmdin sé mikilvæg fyrir afhendingaröryggi rafmagns á Suðurnesjum.

Raforkueftirlitið hefur auk ofangreinds hlutverks einnig eftirlit með að raforkuöryggi sé fullnægjandi, þ.e. að notendur hafi aðgang að raforku þegar hennar er þörf og þar sem hennar er þörf, með hliðsjón af almennri stefnumörkun stjórnvalda á hverjum tíma og skilgreindum áreiðanleika og gæðum.

Að mati Raforkueftirlits Orkustofnunar er mikilvægt að framkvæmdir í flutningskerfi raforku, sem nauðsynlegar eru til að raforkuöryggi sé fullnægjandi, nái fram að ganga séu öll önnur lagaleg skilyrði uppfyllt.

Staða kerfisáætlunar gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga.

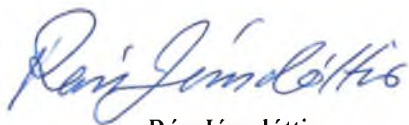
Í athugasemdum við það frumvarp sem samþykkt var sem lög nr. 26/2015 um breytingu á raforkulögum var bent á hve mikil áhrif áætlanir um uppbyggingu flutningskerfisins hafa á skipulagsmál og öfugt. Vegna þess þyrfti að kveða skýrt á um stöðu kerfisáætlunar gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga. Stuðla yrði að skýrri stjórnarsýslu þessara mála og tryggja aðkomu allra hagsmunaaðila frá upphafi. Því væri m.a. lögð rík samráðskrafa á Landsnet til að afla sem flestra sjónarmiða áður en kerfisáætlun væri lögð fram til samþykktar Orkustofnunar. Samkvæmt 9. gr. c raforkulaga nr. 65/2003 ber sveitarstjórnnum að fengnu samþykki Orkustofnunar, að tryggja að skipulagsákvæðanir hindri ekki framgang þeirra verkefna sem eru í staðfestri þriggja ára framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar. Enn fremur er kveðið á um að sveitarfélagi er óheimilt að víkja frá tillögu flutningsfyrirtækisins ef það leiðir til þess að flutningsfyrirtækið nái ekki að uppfylla skyldur sínar samkvæmt gildandi kerfisáætlun hverju sinni.

Viðkomandi sveitarstjórn gefur út framkvæmdaleyfi, sbr. 1. máls. 1. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 vegna meiri háttar framkvæmda sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breytingar lands með jarðvegi eða efnistöku og annarra framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum.

Að lokum

Sú staða er uppi, þrátt fyrir það sem ofan er sagt um mikilvægi framkvæmdarinnar að sveitarfélagið Vogar hefur synjað að veita Landsneti framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2, þrátt fyrir samþykki Orkustofnunar á framkvæmdinni með samþykki framkvæmdaáætlunar kerfisáætlunar, þrátt fyrir veitingu framkvæmdaleyfis þriggja sveitarfélaga á svæðinu, mikilvægi innviðaframkvæmdarinnar og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Þessi staða sem upp er komin er verulegt áhyggjuefni og Alþingi stendur nú mögulega frammi fyrir því að taka af skarið með þessum hætti um tilteknar mikilvægar innviðaframkvæmdir líkt og Suðurnesjalína 2 er.

Virðingarfyllst,
f.h. Raforkueftirlits Orkustofnunar



Rán Jónsdóttir
verkefnastjóri verkfræði raforkumála



Hanna Björg Konráðsdóttir
deildarstjóri Raforkueftirlits Orkustofnunar