

Nefndarálit

um skýrslu nefndar um mótun stefnu um lagningu raflína í jörð
sem lögð var fram af iðnaðar- og viðskiptaráðherra.

Frá atvinnuveganefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ólaf Dýrmundsson frá Bændasamtökum Íslands, Þórð Guðmundsson og Sverri Norðfjörð frá Landsneti hf., Guðmund Inga Guðbrandsson frá Landvernd, Albert Guðmundsson frá Landsvirkjun, Tryggva Þórhallsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Ásdísi Hlökk Theódórsdóttur og Rut Kristinsdóttur frá Skipulagsstofnun, Bryndísi Skúladóttur frá Samtökum iðnaðarins og Aðalbjörgu Birnu Guttormsdóttur og Björn Stefánsson frá Umhverfisstofnun. Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Akureyrarbæ, Bændasamtökum Íslands, Eyjafjarðarsveit, Herði Einarssyni, landeigendum á áhrifasvæðum fyrirhugaðra háspennulínulagna Landsnets, Landsneti hf., Landsvirkjun, Landvernd, METSCO, rannsóknarnefnd samgönguslysa, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samorku, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum útivistarfélaga, Skipulagsstofnun, SS Byggi ehf., Umhverfisstofnun og Víði Gíslasyni og Þorkeli Ásgeiri Jóhannssyni. Einnig barst nefndinni umsögn frá umhverfis- og samgöngunefnd þingsins.

Skipað var í þriggja manna nefnd um mótun stefnu um lagningu raflína í jörð 1. mars 2012. Nefndin starfaði fram á sumar 2012 og fundaði með fulltrúum frá Flugmálastjórn, Landsneti, Landvernd, Isavia, Náttúrufræðistofnun Íslands, rannsóknarnefnd flugslysa, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samorku, Skipulagsstofnun, sveitarfélögum, Umhverfisstofnun og sérfræðingum frá Háskóla Íslands. Einnig hélt nefndin málþing um raflínur og strengi á vordögum 2012. Nefndin skilaði ráðherra áfangaskýrslu 24. september 2012 og var megin- tillaga hennar sú að áfram yrði unnið að mótun stefnu um lagningu raflína í jörð og um þau sjónarmið sem taka bæri mið af hverju sinni. Mæltist nefndin til þess að fulltrúum frá hagsmunaaðilum væri bætt við nefndina og starfstími hennar lengdur. Fulltrúum í nefndinni var því fjölgað og í hana bættust fulltrúar Bændasamtaka Íslands, landeigenda á áhrifasvæðum fyrirhugaðra línulagna, Neytendasamtakanna, Landverndar, Landsnets, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka atvinnulífsins. Nefndin fjallaði um málið ásamt sérfræðingum frá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og frá Orkustofnun auk þess sem nefndarmenn kynntu sjónarmið þeirra sem þeir sátu í nefndinni fyrir.

Nefndin náði samstöðu um eftirfarandi fjögur meginatriði: Í fyrsta lagi að vinnuferli kringum kerfisáætlun Landsnets verði breytt og að þriðja raforkutílskipun ESB (2009/72/EB) verði leidd í íslenskan rétt. Í öðru lagi að setja beri fram valkostagreiningu fyrir einstakar framkvæmdir. Í þriðja lagi að setja beri fram almenn viðmið um hvenær jarðstrengur skuli valinn umfram línu, þrátt fyrir aukinn kostnað og aðrar grundvallarreglur. Í fjórða lagi að aukin áhersla verði lögð á rannsóknir, bæði umhverfisrannsóknir og hagfræði- og kostnaðar- greiningar. Nefndin náði með öðrum orðum ekki að leggja fram eina tillögu eða stefnu um það hvenær jarðstrengur skuli valinn umfram loftlínu við flutning eða dreifingu á rafmagni.

Aðdragandi skýrslunnar er þingsályktun sem var flutt af þáverandi umhverfis- og samgöngunefnd og var samþykkt á Alþingi 1. febrúar 2012. Í henni fólst að iðnaðarráðherra yrði falið að skipa nefnd til að móta stefnu um lagningu raflína í jörð og þau sjónarmið sem taka bæri mið af hverju sinni við ákvarðanir þar um. Í þingsályktuninni kemur fram að orkuframleiðsla hafi aukist hér á landi undanfarin ár og hafi umhverfisáhrif verið gagnrýnd, þ.m.t. sjónmengun af völdum háspennulína. Þá hafi þess verið krafist í auknum mæli að raflínur yrðu lagðar í jörð fremur en að flytja rafmagn með loftlínunum.

Samkvæmt raforkulögum, nr. 65/2003, ber flutningsfyrirtækinu Landsneti skylda til að tengja aðila að flutningskerfi raforku. Þegar horft er til 9. gr. laganna, sbr. 1. gr. þeirra, er ljóst að flutningskerfi raforku skal byggja upp á sem hagkvæmasta hátt. Það er að jafnaði kostnaðarsamara að leggja raflínur í jörð en að nota loftlínu en þeim mun hærrí sem flutningsspennan er þeim mun meira eykst kostnaðarmunurinn. Þar sem flutningsfyrirtækinu ber að horfa til hagkvæmni við uppbyggingu flutningskerfis raforku getur því verið vandi á höndum þegar þess er krafist að línur séu lagðar í jörð enda er því ekki stætt á að taka aðra hagsmuni en varðandi kostnað með í reikninginn. Að baki skýrslunnar býr því sú nauðsyn að mörkuð verði stefna um hvernig og á hvaða forsendum stefna eigi að lagningu raflína í jörð og til hvaða þátta skuli sérstaklega taka tillit þar að lútandi. Með öðrum orðum hefur verið kallað eftir skýrri leiðbeiningu frá löggjafanum og stjórnvöldum enda togast hagsmunir á og ljóst er að um mikinn kostnaðarmun getur verið að ræða og lendir sá kostnaður á notendum raforku. Nauðsynlegt er því fyrir flutningsfyrirtækið að fá leiðsögn um hvort réttlætunlegt sé að taka tillit til annarra sjónarmiða en fjárhagslega hagkvæmasta kostsins þegar tekin er ákvörðun um framkvæmdir í flutningskerfinu.

Við umfjöllun um málið í nefndinni kom fram að afhendingaröryggi raforku sé mjög ábótavant hér á landi enda kerfið komið til ára sinna. Afhendingaröryggið er ein af undirstöðunum í raforkumálum landsins. Vandkvæði á flutningi raforku eru einkum bundin við svæði utan suðvesturhorns landsins. Sveitarstjórnir hafa ítrekað ályktað um aukið rekstraröryggi raforku og kerfið þarfnast víða endurnýjunar vegna aldurs þess og ástands. Dreifðar byggðir landsins eiga mikið undir því að flutningskerfið styrkist og er styrking þess því m.a. byggðamál. Ef heimili og fyrirtæki á landsbyggðinni eiga að njóta óskertra möguleika til að eflast og dafna verða þau að búa við svipað rekstraröryggi og íbúar á suðvesturhorni landsins. Fram kom við umfjöllun um málið að nú þegar búi ákveðin svæði við orkuskerðingar. Einnig kom fram að umframorka sé til í kerfinu sem ekki verði unnt að nýta nema með styrkingu þess. Svo virðist sem efast sé um þörf fyrir uppbyggingu raforkukerfisins og hefur því verið haldið fram að uppbygging þess sé ekki í þágu almennrar raforkunotkunar heimila. Hins vegar hafa einnig komið fram sjónarmið þess efnis að hagsmunir almennings og atvinnulífs fari saman. Fram kom við umfjöllun um málið að til að mynda í sjávarútvegi væri leitast við að hætta notkun á olíu og nota heldur rafmagn. Þau fyrirtæki sem þetta á við um búa svo e.t.v. við skerðingar á raforku og þurfa að viðhalda tvöföldu kerfi með tilheyrandi kostnaði. Starfsemi fyrirtækja er misviðkvæm fyrir því að þurfa að sæta raforkuskerðingu en í gæðum og öryggi raforku felst það að afhending hennar sé jöfn og sjaldan eða aldrei rofin. Eins og áður var getið er að jafnaði kostnaðarsamara að leggja raflínu í jörð en nota loftlínu. Bent hefur verið á fiskimjolsframleiðslu, fiskeldi, sláturhús og kjötvinnslu, gróðurhús, gagnaver og verslanir sem dæmi um starfsemi sem er viðkvæm fyrir hækkunum á raforkuverði en um er að ræða bæði stór og smá fyrirtæki.

Ekki er unnt að framleiða eða flytja rafmagn án þess að það hafi áhrif á umhverfið og ekki er víst að jarðstrengir geti þjónað sem heildarlausn. Háspennulínur valda lýti á landslagi en mikilvægt er þó að hafa í huga að bæði raflínur í jörð og í lofti hafa í för með sér umhverfis-

áhrif og því er brýnt að gaumgæfa umhverfisáhrif beggja kosta. Þó svo að sjónræn áhrif raflína í jörð séu minni en loftlína þá fylgir þeim jarðrask sem getur verið óafturkræft. Komandi kynslóðir gætu því fremur fjarlæggt loftlínu án mikilla umhverfisáhrifa því talsverð umhverfisáhrif geta fylgt því að fjarlægja jarðstreng.

Við umfjöllun um málið kom fram að huga þurfi vel að lagningu raflína í grennd við flugvelli bæði vegna slyshættu og vegna áhrifa á flugleiðsögutæki. Nefndinni barst samantekt frá rannsóknarnefnd samgönguslysa um flugslys og alvarleg flugatvik þar sem loftlínur komu við sögu.

Fram kom við umfjöllun um málið að breyta þyrfti vinnuferlinu kringum kerfisáætlun Landsnets. Þetta er eitt þeirra atriða sem nefndin um lagningu raflína í jörð kom sér saman um sem megintillögu. Einnig kom fram við umfjöllun um málið að það væri vandkvæðum bundið að koma flutningsvirkjum á skipulag sveitarfélaga en stundum væri jafnvel 4–5 sveitarfélög sem breyta þyrfti skipulagi í við lagningu raflínu. Ráðherra gat þess í framsögu-ræðu um skýrsluna að undirbúningur sé hafinn að frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum sem felur í sér nýtt fyrirkomulag við gerð kerfisáætlunar Landsnets. Frumvarpið er í samræmi við tillögur nefndarinnar en þar er lögð til grundvallarbreyting varðandi vinnuferlið í kringum kerfisáætlun.

Við umfjöllun um málið var bent á að Landsnet starfi út frá eftirtöldum viðmiðum: Að á 66 kV spennu eru jarðstrengslausnir að öðru jöfnu valdar við tengingar enda kostnaður sam-bærilegur og við loftlínu og viðgerðartími ásættanlegur. Á 132 kV spennu eru jarðstrengs-lausnir skoðaðar á styttri vegalengdum og þar sem um tengingu við einstaka viðskiptavini er að ræða. Á 220 kV spennu eru jarðstrengslausnir hins vegar ekki tæknilega eða kostnaðar-lega fýsilegar og kæmu þær eingöngu til athugunar á styttri köflum og við mjög sérstakar aðstæður, t.d. einstæðar umhverfisaðstæður eða við þetta íbúðabyggð.

Atvinnuveganefnd bendir á að raforkuflutningur er nauðsynlegur þáttur innviða sam-félagsins. Nefndin telur mikilvægt að styrkja flutningskerfið á allra næstu árum til að leysa þær flutningstakmarkanir sem eru í kerfinu, til að anna áætluðum vexti í raforkunotkun og bæta afhendingaröryggi raforku í landinu. Nefndin gengur út frá þeirri grunnforsendu að raf-orkuverð verði áfram hagkvæmt hér á landi og því verði að gæta að því við styrkingu flutn-ingskerfisins að kostnaður almennings hækki ekki meira en nauðsynlegt er. Fram kom fyrir nefndinni að raflínur sem fari í jörð beri vörugjöld en það geri loftlínur ekki. Nefndin leggur til að iðnaðar- og viðskiptaráðherra, í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðherra, skoði þennan mismun í skattlagningu þannig að slíkir þættir hafi ekki áhrif á kostnaðinn og þá leið sem valin er.

Við umfjöllun um málið var fjallað um svokallaðan líftímakostnað loftlína og jarðstrengja. Nefndinni barst skýrsla þar sem líftímakostnaður var borinn saman við fimm mismunandi aðstæður. Fram kom að líftímakostnaður væri nokkuð meiri fyrir jarðstrengi en loftlínur en ekki væri unnt að gefa upp ákveðið hlutfall enda er þetta bundið aðstæðum hverju sinni, svo sem spennu og staðsetningu. Þar sem erfitt er að gera algildan samanburð þarf að skoða hvert tilvik fyrir sig.

Nefndin tekur undir með nefnd um lagningu raflína í jörð um þau fjögur atriði sem hún náði samstöðu um. Þá leggur nefndin til að iðnaðar- og viðskiptaráðherra undirbúi lagafrum-varp þar sem skilgreint verði í hvaða tilvikum flutningsfyrirtækið getið vikið sér undan því að horfa á hagkvæmasta kostinn við ákvarðanatöku um flutningskerfið. Þeir kostir sem nefndin telur að horfa skuli til sem viðmið um hvenær jarðstrengur skuli valinn umfram loft-línu eru eftirfarandi: Í fyrsta lagi að jarðstrengir skuli metnir jafnir loftlínunum ef kostnaðar-munur er lítill sem enginn. Í öðru lagi að ef kostnaður við að leggja jarðstreng er meiri en að

leggja loftlínu þá skuli horft til flugöryggis, til þess hvort farið sé um skipulagða þetta íbúa- byggð og þess hvort um þjóðgarð, friðland eða fólkvang er að ræða sem eru friðlýst samkvæmt lögum um náttúruvernd vegna sérstaks landslags. Þá telur nefndin að taka skuli mið af afhendingaröryggi og kostnaði við að tryggja það.

Nefndin mælist til þess að við undirbúning frumvarps til laga, sbr. framangreint, verði hugað að því að mæla fyrir um ákveðinn hámarks-kostnaðarmun sem geti verið um að ræða á milli annars vegar jarðstrengs og hins vegar loftlínu. Einnig er mikilvægt að draga úr sjónmengun loftlína með því að þróa nýjar tegundir flutningsmannvirkja sem falla betur að umhverfinu og velja þeim stað þannig að umhverfisáhrif séu sem minnst. Nefndin bendir á að aðstæður geti verið mjög mismunandi og því þurfi að meta hvert verkefni fyrir sig. Nefndin tekur undir sjónarmið um að tryggt skuli að samráð verði haft við landeigendur þegar flutningsvirki er undirbúið og vonast til þess að sátt náist um framtíðaruppbyggingu raforkukerfisins.

Alþingi, 1. apríl 2014.

Jón Gunnarsson,
form.

Ásmundur Friðriksson,
frsm.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Haraldur Benediktsson.

Björt Ólafsdóttir.

Kristján L. Möller.

Páll Jóhann Pálsson.

Þorsteinn Sæmundsson.

Þórunn Egilsdóttir.

Fylgiskjal.

Umsögn

um skýrslu nefndar um mótun stefnu um lagningu raflína í jörð,
sem lögð var fram af iðnaðar- og viðskiptaráðherra.

Frá umhverfis- og samgöngunefnd.

Umhverfis- og samgöngunefnd sendi atvinnuveganefnd Alþingis ósk, dags. 19. mars sl., þess efnis að umhverfis- og samgöngunefnd yrði veittur kostur á að skila inn umsögn um skýrslu nefndar um mótun stefnu um lagningu raflína í jörð, lögð fram af iðnaðar- og viðskiptaráðherra, sbr. 60. mál.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ingva Má Pálsson og Erlu Sigríði Gestsdóttur úr atvinnuvegaráðuneytinu. Í formála skýrslunnar kemur fram að nefndin sem vann hana telji það eitt fjögurra meginatriða að leggja þurfi aukna áherslu á rannsóknir, bæði umhverfisrannsóknir og hagfræði- og kostnaðargreiningar, er varða tillögur að breytingum á fyrirkomulagi við undirbúning framkvæmda í raforkuflutningskerfinu.

Í umræðu um málið kom fram að skýrsla Eflu um kostnað strengja og lína sýndi fram á

að samanburður væri háður aðstæðum og að erfitt væri því að vera með algildan samanburð. Skoða þyrfti hvert tilvik fyrir sig og horfa vel á aðstæður hvort sem væri til lagningar strengja eða loftlína. Þá kom fram að ekki hafði verið tekinn með áætlaður kostnaður vegna áhrifa mannvirkja á umhverfið nema sem áætlaðar bætur fyrir land. Nefndin tekur undir sjónarmið sem komið hafa fram um málið um að á ákveðnum svæðum sé mikilvægt að metin verði umhverfisáhrif bæði jarðstrengslaunar og loftlínu óháð kostnaðarmuni. Þá telur hún að kostnaðarmunur skuli ekki útiloka sjálfkrafa jarðstrengslögn ef hún reynist betri kostur út frá umhverfis- eða öryggissjónarmiðum. Nefndin leggur til að þar sem því verði viðkomið sé lögð áhersla á að jarðstrengir skuli lagðir meðfram núverandi vegum.

Nefndin telur að mikilvægt sé að hugað verði að umhverfisþáttum og landslagsheildum við mótun stjórnvalda á stefnu varðandi lagningu raflína í jörð og framtíðaruppbyggingu flutningskerfis raforku og bendir á að bæta verði úr skorti á grunnrannsóknnum á umhverfis-kostnaði.

Alþingi, 31. mars 2014.

Höskuldur Þórhallsson, form.
Katrín Júlíusdóttir.
Haraldur Einarsson.
Svandís Svavarsdóttir.
Brynhildur Pétursdóttir.
Vilhjálmur Árnason.