

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003,
með síðari breytingum (kerfisáætlun).

Frá meiri hluta atvinnuveganefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið að nýju að lokinni 2. umræðu og fengið á sinn fund Ingva Mía Pálsson frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.

Í frumvarpinu er lagt til að kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins fái skýra stöðu að lögum en hún samanstendur annars vegar af langtímaáætlun og hins vegar af framkvæmdaáætlun. Við umfjöllun um málið í nefndinni var rætt um möguleika á að þingið komi með einhverjum hætti að mótun kerfisáætlunar. Um er að ræða mikilvæga áætlun á landsvísu og má telja eðlilegt að aðkoma lýðræðislegra kjörinna fulltrúa verði tryggð. Meiri hlutinn bendir á að með frumvarpinu er lagt til að 22. gr. svonefndrar þriðju raforkutilskipunar Evrópusambandsins verði innleidd í íslenskan rétt. Þar er kveðið á um að flutningsfyrirtækið skuli árlega leggja fram kerfisáætlun til samþykktar hjá viðkomandi eftirlitsstofnun með raforkumarkaði (hér Orkustofnun). Í áætluninni felst áætlun flutningsfyrirtækisins sem byggist á spá um þróun raforkuframleiðslu, eftirspurnar o.fl. Með öðrum orðum er í tilskipuninni ekki gengið út frá því að um áætlun eða stefnu stjórnvalda sé að ræða. Því telur meiri hlutinn það ekki samræmast framangreindu ákvæði tilskipunarinnar að kerfisáætlun sem slík sé háð samþykki Alþingis. Jafnframt má benda á að Alþingi er ekki eftirlitsaðili með raforkumarkaði í skilningi raforkulaga auk þess sem varla væri framkvæmanlegt fyrir þingið að fjalla árlega um og samþykkja kerfisáætlun. Þá bendir meiri hlutinn á að samhliða umfjöllun um þetta frumvarp hefur nefndin haft til meðferðar tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína (321. mál). Þessi þingmál eru að mörgu leyti samtengd og snúa að flutningskerfi raforku. Meiri hlutinn leggur til að inntak þessarar stefnu verði útvíkkað og fjalli um uppbyggingu flutningskerfis raforku í heild og að slík stefna stjórnvalda muni sæta endurskoðun á fjögurra ára fresti. Meiri hlutinn leggur því til að við frumvarpið bætist ákvæði þess efnis að ráðherra leggi fyrir Alþingi á fjögurra ára fresti tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Tillagan yrði fyrst lögð fram eigi síðar en 15. október 2016 en fram að þeim tíma gildi stefna stjórnvalda um lagningu raflína. Hluti stefnunnar verði meginreglur og viðmið varðandi jarðstrengi eða loftlínur, líkt og í fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu, en einnig önnur atriði sem lúta með almennum hætti að flutningskerfi raforku og hvernig standa skuli að uppbyggingu þess til lengri tíma. Með þessum hætti getur Alþingi lagt fram ákvæðnar meginreglur og viðmið sem taka ber mið af við gerð kerfisáætlunar á hverjum tíma, enda er í frumvarpinu kveðið á um að flutningsfyrirtækið skuli taka tillit til hennar. Með þeim hætti verður aðkoma Alþingis að mótun kerfisáætlunar, eftirfylgni með framkvæmd hennar og þróun tryggð. Þá bendir meiri hlutinn á að í 39. gr. raforkulaga er mælt fyrir um að ráðherra leggi á tveggja ára fresti fyrir þingið skýrslu um raforkumálefni og er þar getið um þau atriði sem slík skýrsla fjallar um. Með vísan til framangreinds leggur meiri hlutinn til að við ákvæðið bætist nýr töluliður þess efnis að í skýrslunni skuli einnig

fjallað sérstaklega um áætlaða uppbyggingu flutningskerfisins og þróun kerfisáætlunar. Samkvæmt framangreindu er undirstrikuð aðkoma Alþingis að mótun og gerð kerfisáætlunar á hverjum tíma og skylda ráðherra til að upplýsa Alþingi með reglubundnum hætti um stöðu mála.

Í 3. mgr. a-liðar 2. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að gerð kerfisáætlunar skuli byggjast á raunhæfum sviðsmyndum um þróun raforkuframleiðslu, raforkunotkunar, markaðsþróunar og raforkuflutnings til annarra landa eftir því sem við á. Þar skal einnig gera grein fyrir forsendum, sviðsmyndum og spám sem stuðst er við. Í athugasemdum við greinina er vísað til 22. gr. tilskipunarinnar þar sem kveðið er á um að flutningsfyrirtækið skuli við gerð kerfisáætlunar gera raunhæfa áætlun um þróun raforkuframleiðslu og raforkunotkunar og raforkuflutning til annarra landa. Einnig er vísað til þess að um þetta verði nánar fjallað í svokölluðum netmála Landsnets þar sem fjallað er um grunnforsendur kerfishönnunar. Dæmi um forsendur sem eru nefndar í athugasemdunum eru áætlanir um þróun vinnslu út frá gerðum tengisamningum og virkjunarkostum í nýtingar- og biðflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar, áætlanir um álagsþróun byggðar á raforkuspá orkuspárnefndar og áætlanir um álagsþróun stórnotenda byggðar á gerðum samningum. Þarna er í athugasemdum við frumvarpið í dæmaskyni minnst á að forsendur að baki spá um þróun raforkuframleiðslu geti verið nýtingar- og biðflokkur verndar- og orkunýtingaráætlunar (rammaáætlunar) auk annarra þátta. Þar sem í kerfisáætlun felst meðal annars tíu ára langtímaáætlun getur talist eðlilegt að horfa til virkjunarkosta í rammaáætlun til að hafa hugmynd um þróun framboðs og eftirspurnar raforku næstu 10 ár. Meiri hlutinn áréttar þó að þarna er því ekki slegið föstu að sjálfkrafa skuli gert ráð fyrir því að allir virkjunarkostir í nýtingarflokki komi til með að verða virkjaðir og þaðan af síður kostir í biðflokki. Þarna eru aðeins í dæmaskyni talin upp atriði sem hafa má til hliðsjónar. Meiri hlutinn telur eðlilegt að horft sé með almennum hætti til stöðu rammaáætlunar, enda vandséð hvernig unnt væri að vinna orkuspá til næstu tíu ára án þess að líta með einhverjum almennum hætti til hennar. Meiri hlutinn telur hins vegar óheppilega að orði komist í athugasemdum í þingskjalinu þar sem vísað er til kosta í nýtingar- og biðflokki og má segja að það feli ekki í sér raunhæfa sviðsmynd að kerfisáætlun byggist á kosti sem fellur undir biðflokk enda heyra þar undir virkjunarkostir sem afla þarf nánari upplýsinga um.

Í c-lið 2. gr. frumvarpsins er kveðið á um að sveitarfélög skuli samræma skipulagsáætlanir sínar til samræmis við staðfesta tíu ára kerfisáætlun eigi síðar en innan fjögurra ára frá samþykkt kerfisáætlunar. Líkt og fram kom í áliti meiri hluta atvinnuveganefndar við aðra umræðu um málið hafa komið fram athugasemdir við þetta ákvæði og lagði meiri hluti nefndarinnar til breytingu sem kom að nokkru leyti til móts við þær. Bent hefur verið á að í lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, er að finna sambærilegt ákvæði þar sem sveitarstjórnnum er heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun til ákveðins árafjöldi. Meiri hlutinn leggur til að sveitarfélög fái aukið svigrúm til að breyta skipulagsáætlunum sínum og leggur til að við greinina bætist nýr málslíður þess efnis að sveitarstjórn verði heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun vegna verkefna í staðfestri tíu ára kerfisáætlun í allt að átta ár, að fenginni jákvæðri umsögn flutningsfyrirtækisins. Sem dæmi má nefna að ef tiltekin framkvæmd í flutningskerfinu er á hugmyndastigi í staðfestri tíu ára kerfisáætlun má segja að ekki sé knýjandi þörf á því að sveitarstjórn breyti skipulagi sínu innan fjögurra ára meðan enn er óvíst hvort verði af framkvæmd. Innan átta ára á það hins vegar að vera orðið ljóst. Hið gagnstæða á við ef framkvæmd er í staðfestri þriggja ára framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar. Í slíkum tilvikum væri ekki ásættanlegt að sveitarstjórn frestaði í átta ár að laga skipu-

lagsáætlanir sínar að þeim hluta kerfisáætlunar, þar sem með því móti væri staðið í vegi fyrir framgangi þeirra verkefna sem eru í framkvæmdaáætlun.

Við umfjöllun um frumvarpið kom fram það sjónarmið að umhverfisvernd væri ekki gert nægilega hátt undir höfði í frumvarpinu. Meiri hlutinn bendir á að í 1. gr. raforkulaga er vísað til umhverfissjónarmiða þar sem kveðið er á um markmið laganna. Með frumvarpinu er hvorki hreyft við þeirri grein né heldur öðrum greinum en þeim sem fjalla um kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins. Benda má á að það er ekki hlutverk Orkustofnunar, við afgreiðslu kerfisáætlunar, að taka afstöðu til hugsanlegra umhverfisáhrifa framkvæmda eða setja skilyrði þar að lútandi. Slík verkefni eru lögum samkvæmt í höndum annarra stjórnvalda (t.d. Umhverfisstofnunar og Skipulagsstofnunar) og brýnt að skýr skil séu á milli faglegra verkefna einstakra stjórnvalda. Að því er umhverfissjónarmið varðar má einnig benda á þingsályktunartillöguna um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína þar sem sjónarmið um umhverfisvernd búa að baki. Verði frumvarp þetta að lögum ber flutningsfyrirtækinu að horfa til stefnunnar sem þar kemur fram við uppbyggingu á flutningskerfinu. Meiri hlutinn leggur eigi að síður til minni háttar breytingu á framsetningu 1. gr. laganna til að gera umhverfissjónarmiðum hærra undir höfði.

Í a-lið 2. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um hvað felist í kerfisáætlun, þ.e. tíu ára langtímaáætlun og þriggja ára framkvæmdaáætlun, á hverju hún byggist o.fl. Þar er einnig kveðið á um samráð flutningsfyrirtækisins við undirbúning kerfisáætlunar. Drög að kerfisáætlun skulu kynnt Sambandi íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtökum sveitarfélaga og þeim sveitarfélögum sem kunna að þurfa að gera breytingar á skipulagsáætlunum sínum. Framangreindir aðilar hafa sex vikur til að senda athugasemdir sínar. Þá er einnig mælt fyrir um að flutningsfyrirtækið hafi samráð við alla aðra hagsmunaaðila. Samkvæmt lokamálslið 6. mgr. a-liðar 2. gr. frumvarpsins skal fylgja kerfisáætlun greinargerð um athugasemdir sem flutningsfyrirtækinu bærust á kynningartíma, auk svara og rökstuðnings fyrirtækisins fyrir endanlegri áætlun. Frekari kröfur eru gerðar um framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar en um langtímaáætlun hvað varðar nákvæmni upplýsinga um fyrirhugaðar framkvæmdir. Flutningsfyrirtækið skal leggja fram og útskýra greiningu valkosta og rökstyðja þá kosti sem verða fyrir valinu. Valkostagreining flutningsfyrirtækisins skal byggjast á viðurkenndri alþjóðlegri aðferðafræði og taka mið af stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfisins og lagningu raflína. Fyrirtækið mun með öðrum orðum ekki hafa sjálfðæmi um hvernig valkostir eru settir fram í kerfisáætlun eða hvernig t.d. kostnaður er metinn við samanburð á útfærslum. Skv. d-lið 2. gr. frumvarpsins (9. gr. d) er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð þar sem kveðið verður með nánari hætti á um m.a. hvernig haga skuli valkostagreiningu og hvaða forsendur og aðferðafræði skuli styðjast við.

B-liður 2. gr. fjallar um eftirlit Orkustofnunar með framkvæmd kerfisáætlunar en stofnunin getur meðal annars krafist þess að flutningsfyrirtækið geri breytingar á kerfisáætlun. Orkustofnun fer samkvæmt frumvarpinu með það hlutverk að hafna eða samþykkja kerfisáætlun. Við þá yfirferð er einnig gert ráð fyrir samráði við alla núverandi og væntanlega viðskiptavini flutningsfyrirtækisins.

Samkvæmt 1. mgr. 30. gr. raforkulaga eru ákvarðanir sem varða starfsemi flutningsfyrirtækisins kærnanlegar til úrskurðarnefndar raforkumála. Ákvörðun Orkustofnunar um að samþykkja eða hafna kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins er kærnanleg stjórnvaldsákvörðun og þar sem kerfisáætlun snýr að starfsemi flutningsfyrirtækisins eru slíkar ákvarðanir kærnanlegar til úrskurðarnefndar raforkumála, sbr. 1. mgr. 30. gr. laganna. Unnt er að bera úrskurði úrskurðarnefndar undir dómstóla, sbr. 30. gr. raforkulaga. Til að taka af öll tvímæli um þetta leggur meiri hlutinn til að í b-lið 2. gr. frumvarpsins verði framangreint sérstaklega tekið

fram. Almennt má segja að þessi málsmeðferð sé í fullu samræmi við Árósasamninginn að því er varðar möguleika á að kæra stjórnvaldsákvæðanir til sjálfstæðra og óháðra úrskurðarnefnda og þaðan til dómstóla.

Eins og áður hefur komið fram er með frumvarpinu lagt til að 22. gr. þriðju raforkutilskipunar Evrópusambandsins verði innleidd í raforkulög. Ekki er um innleiðingu á tilskipuninni í heild að ræða. Í tilskipuninni er m.a. krafist aukins sjálfstæðis eftirlitsaðilans, þ.e. raforkueftirlits Orkustofnunar. Eins og stendur sinna fjórir starfsmenn stofnunarinnar því eftirliti en samkvæmt lögum um Orkustofnun heyrir stofnunin undir ráðherra. Fram kom við umfjöllun um málið að ekki sé þörf á breytingum á lögum til að innleiða tilskipunina að fullu og að ýmsir kostir hafi verið ræddir til að tryggja að eftirlit með raforkumarkaði sé sjálfstætt, sbr. kröfur tilskipunarinnar. Meiri hlutinn leggur ríka áherslu á að við innleiðingu á þriðju raforkutilskipuninni verði sjálfstæði og hlutleysi raforkueftirlits Orkustofnunar tryggt.

Kristján L. Möller ritar undir álit þetta með fyrirvara.

Björt Ólafsdóttir ritar undir álit þetta með fyrirvara og bendir á að frumvarpið hefði tekið miklum breytingum við umfjöllun í nefndinni sem hefðu verið í samræmi við sjónarmið minni hlutans. Lýsti hún ánægju og þökkum fyrir samvinnu allrar nefndarinnar í þeirri vinnu. Ljóst væri að hennar mati að meiri háttar ákvæðanir hvað varðar umdeildar línuleiðir við Sprengisandslínu yrðu alltaf teknar með aðkomu lýðræðislega kjörinna fulltrúa á Alþingi. Auk þess hefði skipulagsvaldi sveitarfélaga verið gert hærra undir höfði sem og heildarsýn í landsskipulagsstefnu. Síðast en ekki síst fengju umhverfissjónarmið aukin sess og væri það vel.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 18. mars 2015.

Jón Gunnarsson,
form.

Páll Jóhann Pálsson,
frsm.

Haraldur Benediktsson.

Ásmundur Friðriksson.

Björt Ólafsdóttir,
með fyrirvara.

Kristján L. Möller,
með fyrirvara.

Þorsteinn Sæmundsson.

Þórunn Egilsdóttir.