

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
Skúlagötu 4
150 Reykjavík

11. september 2014

EFNI: Athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003, með síðari breytingum og við drög að þingsályktunartillögu um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína.

Stjórn Landvernd hefur kynnt sér drög að breytingum á raforkulögum (hér eftir kallað: frumvarpsdrög) og drög að þingsályktunartillögu um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína (hér eftir kallað: þingsályktunardrög). Samtökin þakka ráðuneytinu fyrir að bregðast vel við beiðni samtakanna um frest til að skila athugasemdum sem orsakaðist vegna sérstakra aðstæðna.

Stjórn Landverndar gerir hér afar alvarlegar athugasemdir við bæði málin og leggur til að fallið verði frá þeim báðum í núverandi mynd. Samtökin áskilja sér rétt til að koma með frekari athugasemdir á síðari stigum máls.

1. Þau skjöl sem hér eru til umfjöllunar byggja að hluta til á niðurstöðum nefndar atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra um lagningu raflína í jörð. Framkvæmdastjóri Landverndar sat í þeirri nefnd fyrir hönd samtakanna. Ljóst er af lestri draganna beggja að niðurstaða nefndarinnar, sem skipuð var stórum hópi hagsmunaaðila sem komst að sameiginlegri niðurstöðu í nokkrum mikilvægum atriðum, er á köflum að engu höfð eða útþynnt með breytingum til hins verra. Drögin eru þannig einnig að hluta til á skjön við nefndarálit atvinnuveganefndar Alþingis um þessi sömu mál. Betur verður gerð grein fyrir einstökum atriðum þessa hér að neðan.

ATHUGASEMDIR VIÐ DRÖG AÐ BREYTINGU Á RAFORKULÖGUM NR. 65/2003 M.S.B.

Umhverfismál steingeld í meðförum ráðuneytisins – algerlega óásættanleg vinnubrögð að mati Landverndar

2. Stjórn Landverndar gerir alvarlegar athugasemdir við skort á áherslu á umhverfismál í frumvarpsdrögunum og krefst þess að úr verði bætt.
3. Í 1. gr. frumvarpsdraganna er líkt og í núverandi 2. mgr. 9. gr. laganna gert ráð fyrir að Orkustofnun geti „*bundið leyfi[ð] skilyrðum er lúta að þeim atriðum sem greinir í 1. mgr.*“ 9. gr. laganna, en 1. mgr. núverandi laga hljóðar svo: „*Flutningsfyrirtækið skal byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku...*“. Landsnet hefur ítrekað vitnað í þessa lagagrein því til stuðnings að fyrirtækinu sé ekki

mögulegt að leggja raflínur í jörðu ef þær reynast óhagkvæmari kostur en loftlínur. Í því samhengi hefur fyrirtækið ætíð kosið að líta framhjá ákvæðum í markmiðsgrein raforkulaga, grein nr. 1 í lögum 65/2003, þar sem segir:

„Markmið laga þessara er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skal: 1. Skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna. 2. Stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku. 3. Tryggja öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda. 4. Stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti“. [leturbreytingar Landverndar].

Það að „byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt“ (sbr. 1. mgr. 9. gr.) og að „stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi“ vísar ekki til þess að Landsneti sem flutningsfyrirtæki beri að miða hverja og eina framkvæmd við hagkvæma útkomu á debet og kredit reikningi fyrirtækisins, heldur tekur þetta orðalag til áhrifa raforkukerfisins á aðrar atvinnugreinar, þ.m.t. ferðaþjónustu og möguleika fólks til útivistar í heilnæmu og lítt röskuðu umhverfi, og að teknu tilliti til umhverfissjónarmiða og umhverfiskostnaðar sem hefur áhrif á þjóðhagslega hagkvæmni framkvæmda í raforkukerfinu. Af umræðunni að dæma hefur þetta atriði endalaust þvælst fyrir Landsneti og á grundvelli ofangreindrar 1. mgr. 9. gr. raforkulaganna hefur fyrirtækið skotið sér undan lagningu jarðstrengja þar sem þeir séu dýrari kostur en loftlína. Þetta er því jafnframt ein ástæða þess að fyrirtækið kallar eftir stefnu stjórnvalda um lagningu raflína í jörð. Í reynd þarf ekki að breyta þessum ákvæðum laganna, heldur að aðstoða Landsnet í að lesa lög og skilja þau rétt.

4. Landvernd telur að í ljósi ólæsis Landsnets á 1. gr. og 9. gr. raforkulaganna ætti að kanna það hvort ekki þurfi að taka af öll tvímæli og kveða skýrar á um að flutningsfyrirtækinu sé gert að byggja flutningskerfið upp á **þjóðhagslega hagkvæman hátt** (sbr. 1. gr.) og að það að byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt (sbr. 9. gr.) á við um kerfið í heild sinni en ekki um einstaka framkvæmdir og skal einnig taka mið af umhverfissjónarmiðum.
5. Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. núverandi laga er gert ráð fyrir að Orkustofnun geti bundið leyfi til raforkuflutnings skilyrðum er lúta að þeim atriðum sem greinir í 1. mgr. 9. gr. laganna, „*auk skilyrða er lúta að umhverfisvernd og landnýtingu*“. Í 1. gr. frumvarpsdraganna sem hér eru til umfjöllunar er búið að taka þessa tilvitnuðu klausu út. Landvernd mótmælir því harðlega að þessi klausu skuli felld út, enda dregur það úr hvata til að byggja flutningskerfið upp m.t.t. til umhverfis- og náttúruverndar.
6. Samkvæmt 2. gr. frumvarpsdraganna (9.gr.b.) um eftirlit með kerfisáætlun er Orkustofnun ætlað að fara yfir og staðfesta kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins „*með hliðsjón af markmiðum um öryggi og gæði raforku, hagkvæmni og orkuviðskipti*“. Í skýringartexta við frumvarpið, kafla 3.4. er tekið fram að það sé

ekki hlutverk Orkustofnunar að taka afstöðu til umhverfisáhrifa framkvæmda eða setja skilyrði þar að lútandi, enda sé slíkt á hendi annarra stjórnvalda. Að mati Landverndar gengur alls ekki upp að Orkustofnun þurfi ekki að líta til umhverfis- og náttúruverndarsjónarmiða við staðfestingu kerfisáætlunar, heldur sé það á sviði annarra stjórnvalda. Hér er opinberað dæmalaust þekkingarleysi á umhverfismálum og löggjöf, þ.m.t. umhverfislöggjöf, því það er vissulega skylda bæði flutningsfyrirtækisins og eftirlitsaðilans (hér: Orkustofnunar) að taka afstöðu til og sérstakt tillit til umhverfisþátta. Þannig eru raforkulög beinlínis byggð á Evrópulöggjöf á sviði raforku sem hefur vernd umhverfis að markmiði, en þetta eru svokallaðar raforkutilskipanir ESB. Ísland hefur undirgengist í 73. gr. EES-samningsins að „kröfur um umhverfisvernd skul[i] vera þáttur í stefnu samningsaðila á öðrum sviðum [en umhverfismála]“ og „aðgerðir...skul[i] grundvallaðar á þeim meginreglum að girt skuli fyrir umhverfisspjöll, áhersla sé lögð á úrbætur þar sem tjón á upphaf sitt og bótaskylda sé lögð á þann sem mengun veldur“. Íslensk umhverfislöggjöf, m.a. mat á umhverfisáhrifum áætlana og framkvæmda, lög um náttúruvernd o.fl., gerir einnig beinlínis kröfu á stjórnvöld og fyrirtæki að taka tillit til umhverfisþátta við stefnumótun, ákvarðanatöku og framkvæmdir. Það er því dæmalaus vitleysa að Orkustofnun beri ekki að taka afstöðu til umhverfissjónarmiða. Þessu er hér harðlega mótmælt.

7. Landvernd gerir ráð fyrir að í ofangreindum kafla 3.4. í athugasemdum við frumvarpsdrögin þar sem sagt er að það sé skylda annarra stjórnvalda en Orkustofnunar að sinna umhverfisvernd að þar sé átt við Skipulagsstofnun. Bent er á að Skipulagsstofnun tekur ekki neina ákvörðun um hvort umhverfisáhrif séu ásættanleg, hvorki í mati á umhverfisáhrifum áætlana né framkvæmda, heldur getur komið ábendingum á framfæri og gefur út álit í tilfelli umhverfismats framkvæmda. Það er því við leyfisveitingu sem raunverulegar ákvarðanir eru teknar um það hvort umhverfisáhrif séu ásættanleg eður ei. Með frumvarpsdrögunum stefnir ráðuneytið því að því að draga enn frekar tennurnar úr umhverfisvernd í landinu, þvert á skyldur ríkisins gagnvart umhverfislöggjöf, alþjóðasamningum og siðferðislegum skyldum sínum gagnvart landi og þjóð. Landvernd minnir á að í sumum tilfellum gæti verið um afar óæskileg umhverfisáhrif framkvæmda að ræða, t.d. sjónræn áhrif raflína á hálendi eða láglandi og í einhverjum tilvikum gæti átt eftir að vinna umhverfismat fyrir framkvæmdir sem kæmu til kasta Orkustofnunar í kerfisáætlun. Þannig væri Orkustofnunað samþykkja framkvæmdir án allra fyrirvara um umhverfisáhrif þeirra. Ofan á þetta bætist svo að samkvæmt frumvarpsdrögunum ber sveitarfélögum að samræma skipulagsáætlanir vegna verkefna í staðfestri 10 ára kerfisáætlun (sbr. 2. gr. frumvarpsdraganna, (9.gr.c)), og sveitarfélögum ber einnig að tryggja að skipulagsmál hindri ekki framgang þeirra verkefna sem eru í staðfestri þriggja ára framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar, algerlega óháð því hvort mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna hefur farið fram eða hvað hefur komið út úr því. Þetta er algerlega óásættanleg frumvapssmið því hún gerir ráð fyrir því að undanþiggja sérleyfishafa í raforkuflutningi og eftirlitsaðilann frá því að taka tillit til umhverfisverndar. Þetta getur ekki staðist umhverfislöggjöf á Íslandi eða þær tilskipanir ESB sem innleiddar hafa verið héraðs og tengjast

raforkulögum og lögum í umhverfismálum, að ógleymdum EES-samningnum sjálfum. Því er beint til ráðuneytisins að lagfæra þetta og láta ekki koma fyrir sjónir Alþingis óbreytt.

- Stjórn Landverndar telur að tryggja þurfi með lagasetningu að áður en raflínur eru teknar inn á skipulag sveitarfélaga hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmda þar sem almenningi hefur verið gefinn kostur á að koma að málinu meðan allir valkostir eru opnir. Slíkt væri í mun betra samræmi við skuldbindingar Árósasamningsins, sérlega 8. gr. hans. Óeðlilegt er að sveitarfélög taki ítrekað upp óskir flutningsfyrirtækisins um legu raflína inn á skipulag áður en farið hefur fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna. Slíkt mat á einmitt að vera einn helsti ákvörðunarpáttur í skipulagsákvörðunum sveitarfélaga og ætti einnig að veða jafn þungt við ákvarðanir um hvort og hvaða gerðir raflína (t.d. loftlína, jarðstrengur eða sæstrengur) fari inn á skipulag. Þegar raflína fer inn á skipulag áður en umhverfismat er unnið fyrir hana er hættu á því að treglegar gangi að taka slíkt tilbaka og breyta skipulagi ef umhverfismat leiðir í ljós óásættanleg umhverfisáhrif. Það liggur í augum uppi að eðlilegra er að umhverfismat komi fyrst og svo breytingar á skipulagi. Með frumvarpsdrögum er beinlínis gert ráð fyrir því að óháð öllum umhverfissjónarmiðum beri sveitarfélögum að taka upp þá kerfisáætlun sem Landsnet vinnur hverju sinni (sbr. tillaga um 9. gr. c.), og það án raunverulegrar aðkomu almennings eða annarra hagsmunaaðila á fyrstu stigum máls (sbr. tillaga í 6. mgr. 9. gr. a). Augljóst má vera að þetta gengur ekki upp og nauðsynlegt er að tryggja að umhverfismati framkvæmda sé lokið áður en framkvæmdir fara inn á skipulag sveitarfélaga.

Óásættanlegt að ekki þurfi lengur leyfi fyrir framkvæmdum í raforkuflutningskerfinu

- Samkvæmt 1. gr. frumvarpsdraganna er hugmyndin að breyta 2. mgr. 9. gr. raforkulaganna þannig að ekki þurfi lengur leyfi Orkustofnunar fyrir því að reisa og reka tiltekin flutningsmannvirki. Stjórn Landverndar mótmælir þessari breytingu og getur ekki fallist á hana. Þar kemur fyrst og fremst þrennt til: a) þegar ekki þarf lengur leyfi fyrir framkvæmd er ekki tekin ákvörðun út frá m.a. umhverfissjónarmiðum, sbr. umfjöllun hér að ofan, um einstakar framkvæmdir, b) með þessari breytingu er gert ráð fyrir að Landsneti sem flutningsfyrirtæki sé gefið nokkurskonar sjálfðæmi þegar kemur að því að ákveða framkvæmdir í flutningskerfinu þó þær eigi að heyra undir eftirlit Orkustofnunar (sjá nánar um þetta atriði hér að neðan), c) allskostar óvíst er hvort og þá hvernig ákvarðanir sem nú byggjast á leyfum til framkvæmda og reksturs verði kærnanlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í samræmi við rétt félagasamtaka til að véfengja ákvarðanir stjórnvalda í málefnum er varða umhverfið (nánar rætt hér að neðan). 1. gr. frumvarpsdraganna myndi því veikja stöðu og aðkomu almennings og félagasamtaka á sviði umhverfismála eða útivistar hvað varðar aðkomu að leyfisveitingum. Það er í algærri andstöðu við Árósasamninginn og því er harðlega mótmælt.

Breytingar varðandi kerfisáætlun (2. gr. frumvarpsdraga) ósættanlegar

10. Það er mat stjórnar Landverndar að 2. gr. frumvarpsdraganna gangi engan veginn upp þar eð hún byggir á lögfestingu hluta af einni efnisgrein þriðju tilskipunar ESB um raforkumál, en lítur ekki til þessa viðamikla regluverks í heild, sem reyndar er ekki í EES samningnum enn og er því ekki unnt að innleiða strax. Þá myndi þessi breyting færa ótilhýðilegt vald til Landsnets sem flutningsfyrirtækis, og sömuleiðis til Orkustofnunar sem trauðla getur talist fær um að sinna því eftirliti eins og sakir standa, auk þess sem óeðlilega mikið vald yrði tekið af sveitarfélögum þegar kemur að skipulagi í tengslum við kerfisáætlun. Hér verður nánari grein gerð fyrir athugasemdum við einstakar málsgreinar 2. gr. frumvarpsdraganna.

Um innleiðingu á 22. gr. þriðju raforkutilskipunar ESB

11. Jarðstrengjanefnd lagði til í sameiginlegu áliti sínu að innleiðingu þriðju raforkutilskipunar ESB yrði flýtt á Íslandi og undirbúningur að því hafinn. Aldrei var rætt um að innleiða einungis ákveðnar greinar eða hluta tilskipunarinnar, enda veit Landvernd ekki til þess að slíkt sé hreinlega heimilt. Höfundum frumvarpsdraganna virðist einnig hafa yfirfarist mikilvægir þættir tilskipunarinnar sem lúta að nýjum reglum um eftirlitsaðila og um flutningsfyrirtæki. Þannig er í þriðju raforkutilskipuninni gerð krafa um sjálfstæði eftirlitsaðila og að hann sé óháður öllum öðrum opinberum aðilum og einkaaðilum. Slíkt er augljóslega ekki tilfellið með Orkustofnun, eins og nánar verður rakið hér á eftir. Að mati Landverndar er ekki hægt að taka einungis þá hluta tilskipunarinnar upp sem henta og sleppa öðrum. Það er misskilningur að jarðstrengjanefnd hafi lagt slíkt til.

9. gr. a. Kerfisáætlun

12. Samkvæmt frumvarpsdrögum ber flutningsfyrirtækinu að leggja árlega fyrir Orkustofnun til samþykktar, kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfisins. Ekki er gerð athugasemd við skiptingu kerfisáætlunar í 10 ára langtímaáætlun og 3 ára framkvæmdaáætlun. Hinsvegar verður hvorki séð að til standi að valkostagreining fari yfirhöfuð fram vegna 10 ára áætlunarinnar og sú valkostagreining sem fara á fram fyrir þriggja ára framkvæmdaáætlunina skal einungis „útskýrð ásamt rökstuðningi fyrir þeim kosti sem valinn er“, sbr. 2. mgr. máls. b. í því sem merkt er sem 9. gr. a. í frumvarpsdrögum. Hvoru tveggja er í miklu ósamræmi við niðurstöðu jarðstrengjanefndar sem gerði ráð fyrir því að með valkostagreiningu kæmi almenningur og hagsmunaaðilar að málum á fyrstu stikum. Því er hér enn um misskilning eða skilningsleysi að ræða um inntak sameiginlegrar niðurstöðu jarðstrengjanefndar og hún ekki bara að engu höfð heldur gera frumvarpsdrögin beinlínis ráð fyrir því að ganga gegn umhverfislöggjöf í landinu sem byggir á aðkomu almennings á fyrstu stikum ákvarðanatöku meðan valkostir eru enn fyrir hendi (sbr. mat á umhverfisáhrifum áætlana og ákvæði í Árósasamningnum). Þetta er því í hrópandi ósamræmi við greinargerð með frumvarpsdrögum þar sem fullyrt er að lagabreytigin sé m.a. gerð til að auka gagnsæi og aðkomu hagsmunaaðila á fyrri stikum.

13. Bent er á að fulltrúi ráðuneytisins og fulltrúi Orkustofnunar voru starfsmenn jarðstrengjanefndar, auk þess sem Landsnet átti fulltrúa í nefndinni, en allir þessir aðilar eða fulltrúar sömu aðila hafa komið að samráði við gerð þessara frumvarpsdraga. Landvernd lýsir þess vegna furðu á afbökun ráðuneytisins á niðurstöðu nefndarinnar – án þess að útskýrt sé hvers vegna vikið er frá niðurstöðum hennar.
14. Í 3. mgr. í 9. gr. a. í frumvarpsdrögum segir að kerfisáætlun skuli „byggja á raunhæfum sviðsmyndum um þróun raforkuframleiðslu, raforkunotkunar, markaðsþróunar og raforkuflutnings til annarra landa...“. Landvernd tekur undir að kerfisáætlun þurfi að byggja á raunhæfum sviðsmyndum. Í athugasemdum við frumvarpsdrögin á bls. 8-9 er rætt um hvaða forsendur flutningsfyrirtækið skuli leggja til grundvallar við gerð kerfisáætlunar. Þar er m.a. annars vikið að slíkum sviðsmyndum eða grunnforsendum kerfishönnunar. Þar segir að „Slíkar forsendur geta t.d. verið áætlanir um þróun vinnslu út frá gerðum tengisamningum og virkjunarkostum [virkjunarhugmyndum] í nýtingar- og biðflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar, áætlunar um álagsþróun byggðar á raforkuspá orkuspárnefndar og áætlanir um álagsþróun stórnotenda byggð á gerðum samningum“. Í athugasemdum Landverndar við kerfisáætlun Landsnets 2014-2023 sem samtökin sendu frá sér þann 18. júní sl. var gerð alvarleg athugasemd við einmitt það að líta á nýtingarflokk rammaáætlunar sem forsendu við sviðsmyndagerð. Það á enn frekar við um biðflokk. Landvernd mótmælir því harðlega að festa eigi í lög að nýtingar- og biðflokkur rammaáætlunar verði grunnforsenda við gerð kerfisáætlunar. Slíkt er fráleitt enda eru flestar breytur óþekktar, þ.e.a.s. hvaðan orkan mun koma og hvenær, hve mikla orku þarf að flytja og hvert á flytja hana og fyrir hvaða notendur. Þá er þetta ekki í samræmi við lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011, sem rammaáætlun byggir á, en þeim lögum er ekki ætlað að spá fyrir um framleiðslu raforku, auk þess sem þau kveða ekki á um hvar skuli virkja og hvar ekki, heldur hvaða svæði skuli vernda fyrir orkunýtingu og hvaða svæði *leyfilegt* er að nýta undir orkuframleiðslu. Sjá í fylgiskjali I athugasemdir Landverndar varðandi þennan þátt í kerfisáætlun Landsnets 2014-2023.
15. Þá er því harðlega mótmælt að forsendur kerfisáætlunar verði nánar útfærðar í netmála Landsnets, sbr. bls. 9 í frumvarpsdrögum. Landsnet verður að fara eftir fyrirframákveðnum forsendum, og óásættanlegt að fyrirtækinu séu færð völd til að ákveða sjálf um forsendur jafn veigamikillar áætlunar og kerfisáætlun er og fyrirtækinu ber síðan að fara eftir. Þetta er líkt og ef Vegagerðin ætti sjálf að ákveða forsendur samgönguáætlunar sem snýr að vegagerð.
16. Varðandi 5. mgr. í 9.gr.a. gerir Landvernd sérstaklega grein fyrir athugasemdum um almenn opinber viðmið stjórnvalda sem birtast í drögum að þingsályktun um stefnu stjórnvalda um rafliður hér að neðan.
17. Varðandi 6. mgr. í 9.gr.a. í frumvarpsdrögum vill Landvernd benda á að umhverfisverndarsamtök ætti að nefna sérstaklega sem samráðsaðila við gerð kerfisáætlunar. Þá þykir sex vikna umsagnafrestur stuttur tími, ekki síst ef gert er

ráð fyrir athugasemdum yfir sumartíma eða jól/áramót, eins og oft tíðkast. Þá er því mótmælt að búið sé að útvatna hugmyndir um raunverulega valkostagreiningu eins og henni er lýst í sameiginlegum niðurstöðum jarðstrengjanefndar, þar sem gert var ráð fyrir aðkomu almennings og félagasamtaka á fyrstu stigum og meðan allir valkostir eru enn á borðinu. Í stað þess er í þessari málsgrein frumvarpsdraganna gert ráð fyrir að „*drög að kerfisáætlun skulu kynnt og send þessum aðilum til sérstakrar umfjöllunar*“. Í stað þess að hafa metnaðargjarna valkostagreiningu þá er komin dæmigert kynningarsamráð á síðari stigum ákvarðanatöku þegar búið er að vinsa út valkosti. Það er því fjarri lagi að frumvarpsdrögin auki aðkomu almennings og félagasamtaka að gegnsærri ákvarðanatöku.

9. gr. b. Eftirlit með kerfisáætlun – ekki er unnt að fela Orkustofnun eftirlitshlutverk að óbreyttu að mati Landverndar

18. Mikilvægt er að kveða skýrt á um eftirlit með kerfisáætlun. Hins vegar samræmist það ekki þriðju raforkutískipuninni að fela Orkustofnun það hlutverk, enda stofnunin að lögum ekki í stakk búin til að sinna því eins og er. Eins og áður er vikið að þá er með tilskipuninni gerð krafa um sjálfstæðan og óháðan eftirlitsaðila gagnvart öllum öðrum opinberum aðilum og einkaaðilum. Slíkt er augljóslega ekki tilfellið með Orkustofnun sem heyrir undir ráðherra orkumála, forstjóri stofunarinnar er yfirmaður þess starfsfólks sem sinnir eftirliti og eftirlitið er ekki sjálfstætt starfandi eining innan stofunarinnar. Eins og lög um Orkustofnun eru í dag (nr. 87/2003) og reglugerð nr. 400/2009 um hlutverk stofunarinnar, er ljóst að helsta hlutverk hennar eru rannsóknir og ráðgjöf varðandi náttúruauðlindir. Auk þessa sýnir úttekt á íslenska raforkumarkaðnum og eftirliti með honum sem systurstofnun Orkustofnunnar í Noregi, Norges vassdrags- og energidirektorat, skammstafað NVE, vann fyrir iðnaðarráðuneytið árið 2011 að Orkustofnun sé vanmáttugur eftirlitsaðili vegna skorts á starfsfólki, sérlega fagfólki á sviði verkfræði, hagfræði og lögfræði. Því er ljóst að getu og hæfni Orkustofnunnar verður að draga stórlega í efa að óbreyttu sem eftirlitsstofnunar við raforkuflutning í landinu. Það er því ekki hægt að búa þannig um hnútana eins og gert hefur verið í frumvarpsdrögunum og gera Orkustofnun að eftirlitsaðila.

9. gr. c. Staða kerfisáætlunar gagnvart skipulagi sveitarfélaga

19. Landvernd bendir á að hugmyndir sem fram koma í frumvarpsdrögum hvað varða samræmingu kerfisáætlunar við skipulagsáætlanir fela í sér að mikið vald er flutt til flutningsfyrirtækisins án þess að að baki kerfisáætlun liggi raunveruleg valkostagreining með aðkomu almennings og sveitarfélaga á fyrstu stigum og án þess að fylgt sé fullnægjandi umhverfisviðmiðunum.

20. Þá er Landvernd algerlega mótfallin þeim tillögum sem fram koma í 5. mgr. 9. gr. c. í frumvarpsdrögunum þar sem kostnaður vegna breytinga á staðsetningu flutningsmannvirkja er settur á þann sem krefst breytinganna, ef staðsetningin er ekki sú sama og „*flutningsfyrirtækið telur réttast með tilliti til kostnaðar, opinberra viðmiða og tæknilegrar útfærslu*“. Þetta á auðvitað ekki síst við þegar um er að ræða að jarðstrengir kunni að vera eitthvað dýrari útfærsla en loftlínur. Algerlega er óljóst og ógegnsætt hvernig valkostagreiningu flutningsfyrirtækisins

yrði háttað, en ljóst að almenningur og sveitarfélög muni ekki koma að henni á fyrstu stigum, sbr. 6. mgr. 9. gr. a. í frumvarpsdrögum. Ef litið er til vinnubragða við gerð þeirrar kerfisáætlunar sem Landsnet nú vinnur að þar sem loftlínur og jarðstrengir eru ekki bornir saman sem raunverulegir valkostir í tilteknum línugötum í kerfisáætlun, heldur látið nægja að bera þá almennt saman, verður ekki séð að það sé gegnsær eða sanngjarn samanburður sem búast má við varðandi loftlínur og jarðstrengi. Því er heldur enginn sanngirni í því að ef krafa er um aðrar útfærslur en sem mótaðar hafa verið af flutningsfyrirtækinu að þá borgi sá sem biður um þær, eins og frumvarpsdrögin gera ráð fyrir.

Tilkynning um ný flutningsvirki og/eða samþykkt eða staðfesting Orkustofnunar á kerfisáætlun verður að vera kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála – svo er ekki í frumvarpsdrögum

21. Samkvæmt nágildandi raforkulögum (2. mgr. 9. gr.) þarf **leyfi** Orkustofnunar fyrir nýjum raflínum sem flytja raforku á 66 kV spennu eða hærri og samkvæmt 2. mgr. 37. gr. raforkulaga, sæta ákvarðanir Orkustofnunar er lúta að „*veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa sem fjallað er um í 1. mgr. 4. gr., **2. mgr. 9. gr.** og 2. mgr. 11. gr. kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála“.* [leturbreyting Landverndar]. Samkvæmt frumvarpsdrögum (9. gr. a.) skal flutningsfyrirtækið árlega „*leggja fyrir Orkustofnun til samþykktar, kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfisins*“. Jafnframt segir í 1. gr. frumvarpsdraganna (sem er breytingartillaga á 2. mgr. 9. gr. laganna sem er kæránleg undir núverandi lögum): „*Tilkynna ber Orkustofnun um ný flutningsvirki áður en þau eru tekin í notkun...*“. Að mati Landverndar leikur vafi á hvort **tilkynning** flutningsfyrirtækisins varðandi ný flutningsvirki geti talist sem „leyfi“ í skilningi 37. gr. laganna um kæru leyfa til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Engar breytingar eru lagðar til á 37. gr. laganna og því alveg óljóst hvort **tilkynning** raforkuflutningsfyrirtækisins til Orkustofnunnar (sbr. 1. gr. frumvarpsdraganna) eða hvort **samþykkt** Orkustofnunar (sbr. 2. gr. (9.gr.a) frumvarpsdraganna) eða **staðfesting** hennar á kerfisáætlun (sbr. 2. gr. (9.gr.b.) frumvarpsdraganna) sé kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Þetta yrði að skýra mun betur í frumvarpsdrögum ef ákveðið væri að leggja þetta til og búa svo um hnútana að verði þessi ákvæði að lögum sem hér hafa verið rakin, þá verði skýrt að tilkynning og/eða samþykkt eða staðfesting Orkustofnunar sé kæránleg, enda bryti annað í bága við þriðju stoð Árósasamningsins um réttláta málsmeðferð. Bent er einnig á lög nr. 131/2011 um breytingar á lögum vegna innleiðingar Árósasamningsins, sérlega kafla IV um breytingar sem gerðar voru á raforkulögum nr. 65/2003 vegna innleiðingarinnar.

Aðkoma félagasamtaka í náttúruvernd að gerð draganna var engin

22. Stjórn Landverndar fagnar því að ráðuneytið kynni drög að breytingum á raforkulögum og drög að þingsályktun um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína meðan hvoru tveggja er í formi draga. Í því felst jákvæð viðleitni til að fá almenning og félagasamtök að borðinu, eins og íslensk stjórnvöld vissulega hafa undirgengist með fullgildingunni Árósasamningsins. Í ljósi þess hve frumvarpsdrögin og þingsályktunardrögin snerta umhverfismál mikið, verður þó Landvernd að

koma á framfæri athugasemdum sínum við það að fulltrúar samtakanna komu ekki á nokkurn hátt að því að semja þessi frumvarpsdrög og voru t.d. aldrei boðaðir á fund til að ræða áherslur samtakanna að innihaldi frumvarpsins og þingsályktunarinnar. Vissulega sat fulltrúi Landverndar í nefnd ráðherra um lagningu raflína í jörð (jarðstrengsnefndinni), en þar sem víða er skautað frá sameiginlegri niðurstöðu nefndarinnar, verður að teljast enn alvarlegra að Landvernd sem mikið hefur beitt sér í raforkuflutningsmálum skuli ekki hafa komið að borðinu fyrr en nú. Er hér vitnað til Árósasamningsins um þátttöku almennings eða samtaka hans í ákvarðanatöku er varða umhverfismál, en í 8. gr. samningsins er einmitt kveðið á um að aðildarríki skuli leggja sig fram um að hvetja til þátttöku almennings á þeim stigum þegar valkostir eru enn fyrir hendi.

ATHUGASEMDIR VIÐ DRÖG AÐ TILLÖGU TIL ÞINGSÁLYKTUNAR UM STEFNU STJÓRNVALDA UM LAGNINGU RAFLÍNA

Stjórn Landverndar gerir alvarlegar athugasemdir við drög að tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína, sérstaklega við óvönduð vinnubrögð og óeðlileg frávík frá niðurstöðum sameiginlegs nefndarálits jarðstrengjanefndar ekki síst þegar kemur að náttúruvernd og kostnaði við jarðstrengi, og ósanngjarnan samanburð jarðstrengja og loftlína sem byggir ekki á staðreyndum og dregur taum loftlína. Verða hér gerðar athugasemdir við einstaka kafla þingsályktunardraganna.

Niðurstöður jarðstrengjanefndar og álit atvinnuveganefndar útvötnuð og hunsuð

23. Í inngangi að greinargerð á bls. 4-5 er réttilega greint frá þeim fjórum atriðum sem jarðstrengjanefnd náði samstöðu um. Hins vegar er rangt að drög að frumvarpi að breytingum á raforkulögum bregðist við fyrstu tveimur atriðunum. Eins og rakið er hér að framan þá gera frumvarpsdrögin ekki ráð fyrir að innleiða þriðju raforkutilskipun ESB, heldur lögfesta örfáar setningar sem teknar eru úr henni, og raunverulega valkostagreiningu er ekki að finna eins og henni er lýst í niðurstöðum jarðstrengjanefndar, með aðkomu almennings, samtaka þeirra og annarra hagsmunaaðila s.s. sveitarélaga, að þróun kerfisáætlunar á fyrstu stigum meðan valkostir eru enn opnir og möguleiki er á að hafa raunveruleg áhrif. Það er því beinlínis rangt að halda því fram að frumvarpsdrögin bregðist við þessum fyrstu tveimur atriðum, þau hreinlega breyta þeim í grundvallaratriðum, eins og að framan er lýst. Þá er gróflega vikið frá meginniðurstöðum í þriðja atriðinu, um almenn viðmið, frá því sem er að finna í niðurstöðum jarðstrengjanefndar og því gengið gegn þeirri sátt sem þar náðist. Óvíst er hvers vegna ráðuneytið kys að fara þess leið, en ljóst er að það sætir undrun í stjórn Landverndar sem krefst þess að þessu verði breytt til samræmis við niðurstöður jarðstrengjanefndar. Þá gengur þingsályktunartillagan einnig gegn áliti atvinnuveganefndar Alþingis frá 1. apríl 2014, sem tók undir sameiginlega niðurstöðu jarðstrengjanefndar.

Viðmið varðandi lagningu raflína

24. Gerð er athugasemd við kafla um meginreglur, en ef þingsályktunin á að byggja á niðurstöðum jarðstrengjanefndar og áliti atvinnuveganefndar, þá skýtur skökku

við að þingsályktunin fjalli um lágspennt dreifikerfi og landshlutakerfi raforku, sem hvorug þessara nefnda vék að. Þess utan er landshlutakerfi nýtt hugtak sem þyrfti að skýra sérstaklega. Það er þó tekið undir það hér að jarðstrengir séu þar meginreglan, enda það verið svo án þess að koma hafi þurft til afskipta hins opinbera.

25. Þá gerir Landvernd alvarlega athugasemd við það að ráðuneytið leggur til að taka út úr sameiginlegri niðurstöðu jarðstrengjanefndar það viðmið að jarðstrengi skuli taka til skoðunar: „á svæðum þar sem veðurálag, ísingar og snjóalög eru mikil og jarðstrengur gæti aukið afhendingaröryggi“. Að vísu segir í viðmiði 5 í þingsályktunardrögunum: „Ef um sérstök öryggissjónarmið er að ræða, eins og t.d. flugöryggi í nálægð við flugvelli eða bætt afhendingaröryggi raforku“ [leturbreyting Landverndar]. Ef hér er átt við ofangreint úr sameiginlegri niðurstöðu jarðstrengjanefndar, þá þarf að taka fram með mun skýrari og afdráttarlausari hætti að um sé að ræða veðurálag, ísingar og snjóalög.
26. Landvernd telur jafnframt að það vanti inn í viðmið í þingsályktunardrögunum að ef um ósnortin víðerni er að ræða, sbr. skilgreining 6. málslíðar, 1. mgr., 3. gr. laga um náttúruvernd nr. 44/1999, þá ætti jarðstrengur að koma til greina til jafns á við loftlínu. Þetta er í fullu samræmi við mikilvægi verndar víðerna, eins og sérstaklega er stefnt að í stefnu íslenskra stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Þetta er einnig í samræmi við stefnu í Sviss.
27. Í kafla 1.1.3. um meginflutningskerfi raforku er hins vegar gert ráð fyrir að meginreglan skuli vera sú að notast við loftlínur nema annað sé talið hagkvæmara eða æskilegra, m.a. út frá tæknilegum atriðum eða umhverfis- eða öryggissjónarmiðum. Þessu mótmælir stjórn Landverndar harðlega. Nær allar raflínur í meginflutningskerfinu eru á 132kV og 220kV. Jarðstrengir eru almennt orðnir samkeppnishæfir við loftlínur á þessum spennum, hvort sem horft er til tæknilegra eða kostnaðarlegra¹ þátta, og umhverfisáhrif loftlína, ekki síst sjónræn áhrif og vegagerð, valda miklum neikvæðum umhverfisáhrifum. Í ljósti þessa telur Landvernd **að meginreglan í meginflutningskerfinu eigi að vera að setja raflínur í jörð nema ef mat á umhverfisáhrifum leiðir í ljós að loftlína hafi minni umhverfisáhrif.**
28. Landvernd telur að ganga eigi lengra en gert er í kafla 1.1.3. og hreinlega meta umhverfisáhrif hvorutveggja, jarðstrengja og loftlína, á öllum línuleiðum í meginflutningskerfinu. Jafnframt þarf að skoða kerfisútfærslur (jarðstrengir/loftlína/sæstrengur) í valkostagreiningu með aðkomu almennings á fyrstu stigum undirbúnings hvernar framkvæmdar fyrir sig. Þetta er gríðarlega mikilvægt að mati Landverndar sem jafnframt telur að ef þetta verði ekki gert, sé mikil hættu á því að deilur um lagningu raflína á Íslandi munu magnast frekar en hitt, sem stíðir gegn markmiðum þingsályktunartillögunnar. Það verður að hleypa almenningi, samtökum þeirra og sveitarfélögum fyrr að ákvarðanatökunni og það verður að hlusta á óskir þeirra.

¹ Sjá t.d.: Metsco Energy Solutions 2013. *Comparison of Underground and Overhead Transmission Options in Iceland (132 and 220kV)*.

29. Þrátt fyrir ofangreint álit Landverndar, gera samtökin einnig athugasemdir við þau viðmið sem tilgreind eru í kafla 1.1.3. Hér er freklega gengið gegn niðurstöðu jarðstrengjanefndar og nefndarálitni atvinnuveganefndar. Þó var þetta sú niðurstaða jarðstrengjanefndar sem erfiðast var að ná niðurstöðu um og mestar málamiðlanir þurfti að gera. Er lagt til hér að niðurstöður jarðstrengjanefndar verði teknar beint upp í stað þeirra viðmiða sem hér hafa verið lögð til. Sem dæmi má nefna að búið er að taka út fjölmörg náttúruverndarsvæði og útpynna niðurstöður jarðstrengjanefndar á alvarlegan hátt. Þannig eru fólkvangar, svæði á náttúruminjaskrá sem ekki eru þjóðgarðar eða friðlönd og svæði sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt náttúruverndarlögum ekki höfð sem viðmið í þingsályktunardrögunum, en hvoru tveggja var inni í tillögum jarðstrengjanefndar, en þar segir: „á náttúruverndarsvæðum og svæðum sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt náttúruverndarlögum“. Þetta er óásættanlegt að mati Landverndar, sem minnir á að samtökin hafa ekki haft tækifæri til að hafa áhrif á smíð þingsályktunardraganna líkt og sumir aðrir hagsmunaðilar, sem einnig áttu fulltrúa í jarðstrengjanefnd.
30. Gerð er athugasemd við að í þeim tilvikum sem uppfylla viðmið í kafla 1.1.3. skuli eiga að meta hve langan jarðstreng sé tæknilega mögulegt að vera með á viðkomandi stað í meginflutningskerfinu. Mjög óljóst er hvað átt er við hér en orðalagið bendir til þess að hér eigi að setja sem flesta varnagla við það að raunverulega leggja jarðstrengi yfirhöfuð.
31. Og enn halda varnaglarnir áfram, nú svo kyrfilega festir, að ekki verður annað sé en að til standi að reyna markvisst að koma með öllu í veg fyrir lagningu jarðstrengja í meginflutningskerfinu, þrátt fyrir útvötnuðu viðmiðin, sem virðast við lestur 2. mgr. í kafla 1.1.3. fyrst og fremst vera til málamynda (eða hvað?) og til að ganga ekki algjörlega gegn niðurstöðu jarðstrengsnefndar og álitni atvinnuveganefndar. Það sem hér er átt við er að höfundar þingsályktunardraganna hafa sett inn kostnaðarpak, þannig að jarðstrengir í ofangreindum viðmiðunum mega ekki kosta meira en tvöfalda loftlínuna, og þá því aðeins ef talið er tæknilega mögulegt að leggja jarðstreng. Þá er hér óljóst hvað hvort átt er við stofnkostnað eða líftímakostnað, en afar mikilvægt er að miða við líftímakostnað við samanburð jarðstrengja og loftlína. Í óháðri skýrslu Metsco Energy Solutions frá í nóvember 2013 er einmitt miðað við líftímakostnað og miðað við almennan samanburð var niðurstaðan sú að við 132kV raflínur var enginn munur á kostnaði og jarðstrengir á 220kV spennu einungis um 20% dýrari en loftlínur². Landvernd gerir alvarlegar athugasemdir við þessa útvötnun á niðurstöðum jarðstrengjanefndar, en þar segir m.a.: „Kostnaðarmunur skal í þessum tilvikum ekki útiloka jarðstengslögn ef hún reynist betri kostur út frá umhverfis- og öryggissjónarmiðum“. Þessi viðbót með kostnaðarpak er því algerlega úr lausu lofti gripin, hvergi rökstudd í greinargerð, og til þess gerð að því er virðist að auka líkur á því að engar línur verði í raun settar í jörðu í meginflutningskerfinu. Þá er reyndar nokkrum brauðmolum stráð út til þeirra

² Metsco Energy Solutions 2013. *Comparison of Underground and Overhead Transmission Options in Iceland (132 and 220kV)*.

sem telja jarðstrengi fýsilegan kost þar sem gert er ráð fyrir að reglan um hámarkskostnaðarmun gildi ekki þegar um er að ræða þéttbýlisstað eða friðland sem verndað er sökum sérstaks landslags. Þjóðgarðar eru þó ekki einu sinni taldir þarna upp sem undanþegnir þessari reglu og ekki heldur svæði vegna flugöryggis. Ekki er gott að gera sér grein fyrir því hverra hagsmuna ráðuneytið er að gæta með þessu útspili, en því er hér harðlega mótmælt og þess krafist að kostnaðarþak verði með öllu tilbaka dregið. Enn og aftur sannast hér að nauðsynlegt er að hleypa félagasamtökum á sviði umhverfisverndar fyrir að borðinu við jafnmikilvæga áætlana- og lagasmíð og hér er um að ræða, svo forðast megi deilur og úlfúð.

32. Landvernd gerir alvarlegar athugasemdir við að ekki er þess einu sinni getið hver eigi að meta „*hve langan jarðstreng er tæknilega mögulegt að leggja...*“, hver hafi eftirlit og aðkomu að slíkri ákvarðanatöku, hver hafi eftirlit með mati á kostnaðarmuni, hver aðkoma almennings og sveitarfélaga er að þessum málum o.s.frv. Það er því ekki nóg með að fyrirvararnir gegn jarðstrengjum séu óteljandi í þessari stuttu 2. mgr. í kafla 1.1.3. heldur er algerlega í lausu lofti hvernig eigi að útfæra þessi atriði.
33. Þá er í kafla 1.1.3. og í greinargerð, kafla 2.3.3., hvergi tekið fram hvort um sé að ræða stofnkostnað eða líftímakostnað við samanburð jarðstrengja eða loftlína. Augljóst er að miða skal við líftímakostnað og því sennilegt að ráðuneytið taki því sem sjálfsögðum hlut og er það vel. Þetta væri þó gott að hafa skýrt.
34. Landvernd tekur vissulega undir þau önnur atriði sem til hliðsjónar skal hafa og snúa að aukinni umhverfis- og náttúruvernd, ekki síst hvað varðar 37. gr. náttúruverndarlaga og að jarðstrengi skuli leggja meðfram vegum. Þó er bent á að í niðurstöðu jarðstrengjanefndar heyrði 37. gr. náttúruverndarlaganna undir viðmiðin og álitur Landvernd að sú niðurstaða hagsmunaaðila eigi að standa. Þá er einnig bent á að hvergi er minnst á hagsmuni ferðaþjónustunnar í þessari upptalningu, en það vekur nokkra undrun í ljósi mikilvægis þess atvinnuvegar í landinu.
35. Landvernd tekur undir að afnema það misræmi sem er á vörugjöldum af jarðstrengjum og loftlínunum en bendir á að ríkisstjórnin hefur lagt fram fjárlagafrumvarp þess efnis að fella niður almenn vörugjöld frá 1. janúar nk.

Markmið um hlutfall jarðstrengja árin 2020, 2025 og 2035

36. Ef rýnt er í þær tölur sem markmið um hlutfall jarðstrengja eru byggðar á er áhugavert að sjá að samkvæmt markmiðunum þarf í raun ekki að setja neinar 220 kV línur í jörð á næstu 20 árum til að ná fram markmiðum árið 2035 um að 80% af raflínunum í landshluta- og meginflutningkerfi raforku verði komin í jörð, sem e.t.v. má segja að sé sæmilega metnaðarfullt, þó um það megi auðvitað ávallt deila. Skoðum þetta nánar. Í greinargerð í kafla 2.4. kemur fram að heildarlengd landshluta- og meginflutningskerfisins er 14.483 km. Lengd raflína í landshlutakerfinu á 1-132kV spennu, miðað við núverandi kerfi, er um 12.400 km. Ef aðeins allt það færi í jörðu fram til 2035, þá næmi það 86% af heildarlengd

landshluta- og meginflutningskerfisins miðað við stöðuna í dag (12.400/14.483). Þar með má gera ráð fyrir að markmið um 80% í báðum þessum kerfum saman gæti auðveldlega náðst **án þess að einn einasti metri af 220 kV línu þyrfti að fara í jörð**. Hér er því leikur að tölum notaður til að láta markmið árið 2035 líta vel út, en auðvitað hlýtur að verða að gera kröfu til þess að ef á annað borð eru sett markmið þá verði það gert fyrir hvert kerfi fyrir sig að teknu tilliti til spennustigs. Þessum reiknikúnstum er mótmælt hér.

Samanburður jarðstrengja og loftlína í þingsályktunardrögunum stenst ekki skoðun

37. Í kafla 2 í greinargerð með drögunum eru ýmsar rangfærslur um jarðstrengi sem ótrúlegt er að komi frá ráðuneyti orkumála. Gera þarf meiri kröfu til faglegrar vinnubragða en hér birtast almenningi og bráðum þingheimi. Er hér vísað til einhliða umfjöllunar í kafla 2.2. um ólík umhverfisáhrif, en þar er nefnt jarðstrengjum til lasts að þeir valdi oft á tíðum jarðraski sem getur verið óafturkræft. Ekkert er minnst á óafturkræft jarðrask sem verður af lagningu loftlína, rétt eins og vegagerð að möstrum (allt að 7,5m breiðirlínuvegir), mastraplön (um 150m²) og stagfestingar valdi ekki oft óafturkræfu jarðraski, m.a. í votlendi og hraunum. Þá er sérstaklega nefnt að komandi kynslóðir geti fjarlæggt loftlínu án mikilla umhverfisáhrifa á meðan talsverð áhrif geti fylgt fjarlægingu jarðstrengs. Hér er um mikla vanþekkingu að ræða, en erlendis er ekki gert ráð fyrir að nútímajarðstrengir séu fjarlægðir eftir að líftíma þeirra lýkur, enda menga þeir ekki út frá sér. Þá er iðulega óþarft að leggja vegi meðfram jarðstrengjum, því þeir eru einfaldlega settir í núverandi vegkanta eða tæknilegar útfærslur notaðar til að forðast vegagerð meðfram þeim. Þessi framsetning ráðuneytisins er afar hlutdræg og líkist mjög málfutningi sem Landsnet hefur til skamms tíma haldið á lofti en smám saman verið á undanhaldi með, einmitt vegna ábendinga frá almenningi og félagsamtökum.

38. Þá er í 2.3.3. gert mikið úr tæknilegum annmörkum jarðstrengja á hárrí spennu, en ekkert rætt um þá annmarka sem felast í varnarleysi loftlína gegn áhrifum seltu, ísingar og fárviðra, en þetta var einmitt eitt viðmiða jarðstrengjanefndar, sem hefur verið hunsuð í meðförðum ráðuneytisins, sbr. umfjöllun hér að ofan. Það hljóta að geta talist tæknilegir annmarkar. Þá er klifað á kunnuglegri tuggu um langan viðgerðartíma jarðstrengja án þess að nefna að þeir bili mun sjaldnar en loftlínur ef þeir eru reknir með skynsamlegum hætti.

39. Ekki er hægt að segja annað um umfjöllun þingsályktunardraganna en þau beri merki „pick and choose“ þegar kemur að samanburði jarðstrengja og loftlína, og svipar mikið til lesturs skýrslna sem gefnar hafa verið út af Landsneti. „Pick and choose“ þykir þó ekki sérlega góð latína við æðri menntastofnanir og ætti heldur ekki að finnast í stjórnkerfinu. Þessari framsetningu ráðuneytisins er hér með harðlega mótmælt.

Rannsóknir – vantar rannsóknir um áhrif á ferðaþjónustu og útivist

40. Landvernd tekur undir að stórauka þarf rannsóknir eins og lýst er í þingsályktunardrögunum. Hins vegar þarf að gera ráð fyrir rannsóknum á áhrifum framkvæmda í flutningskerfi raforku á ferðaþjónustu og útivist. Í drögum að nýrri kerfisáætlun Landsnets vantar einmitt að kanna áhrif á ferðaþjónustu og það stóð umhverfismatinu fyrir þrifum. Nauðsynlegt er að bæta úr þessu.

Evrópski landslagssáttmálinn

41. Loks telur stjórn Landverndar að þingsályktunartillagan verði að taka mið af ákvæðum evrópska landslagssáttmálans sem Ísland er aðili að, en þar er lögð áhersla á mikilvægi þess að styrkja áhrif einstaklinga, heimamanna á hverju svæði með þátttöku þeirra í skipulagsmálum auk þess sem stjórnvöld eru hvött til að huga að langtímamarkmiðum þegar ákvarðanir eru teknar sem snúa að breytingum á landslagi.

Fyrir hönd stjórnar Landverndar,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson
framkvæmdastjóri Landverndar.

Fylgiskjal I. Athugasemdir Landverndar frá 18. júní 2014 er varða grunnforsendur kerfisáætlunar Landsnets 2014-2023.

1. „Grunnforsendur kerfisáætlunar

Landvernd gerir alvarlegar athugasemdir við sumar þær grunnforsendur sem kerfisáætlun 2014-2023 byggir á. Landvernd telur rétt að nota raforkuspá sem grunnforsendu kerfisáætlunar, en hafnar því að rammaáætlun (RÁ) sé notuð sem forsenda. Á þetta ekki síst við um að miða við 100% nýtingu nýtingarflokks áætlunarinnar, eins og sviðsmynd 3 gerir. Hér verður rakinn rökstuðningur gegn því að líta til rammaáætlunar sem forsendu kerfisáætlunar:

- a. Landsnet fellur í þá gryfju að líta til RÁ sem spár um virkjanir. Það er hún ekki. Nægir að vísa til laga nr. 48/2011 um vernd og orkunýtingu landsvæða. Það að virkjanahugmynd fellur í nýtingarflokk RÁ þýðir ekki að það verði virkjað á viðkomandi svæði. Engin ákvörðun er tekin um slíkt í tengslum við RÁ. Hvort af virkjun verður ræðst af eftirspurn eftir raforku, fjárhagslegum fýsileika virkjunar, umhverfisáhrifum o.fl. Mikilvægt atriði í þessu samband er einnig að framkvæmda- og starfsleyfi liggja í fæstum tilfellum fyrir varðandi virkjunarhugmyndir í nýtingarflokki og stundum ekki einu sinni mat á umhverfisáhrifum. Engar tímasettar áætlanir sem byggja á ákvörðunum eru um hvort og hvenær ráðist verði í að virkja einstaka virkjanir í nýtingarflokki RÁ. Meðan svo er, getur Landsnet ekki tekið mið af þessu. Á það ekki síst við um þá aðferð að gera ráð fyrir að ekkert, helmingur eða ALLUR nýtingarflokkur RÁ verði virkjaður á 10 ára tímabili kerfisáætlunar; það er augljóslega algerlega óraunhæft að miða við 100% nýtingu nýtingarflokks og engar forsendur til að gera ráð fyrir að 50% sé virkjað á 10 árum (eða um 500 MW).
- b. Forsendur draga að kerfisáætlun um það afl sem fengist úr þeim virkjanakostum, að því gefnu að þeir yrðu virkjaðir, sem RÁ setur í nýtingarflokk eru óraunhæfar. og á það fyrst og fremst við um jarðvarmavirkjanir. Þannig er í drögum að kerfisáætlun miðað við fulla orkugetu jarðvarmavirkjana, þrátt fyrir skýr merki um minni orku á a.m.k. sumum þessara svæða (tafla 4-1). Þannig er miðað við að ráðist verði í hraða nýtingu þessara svæða á næstu tíu árum, t.d. 270MW virkjanir á Þeistareykjum, 90MW í Bjarnarflagi o.s.frv. Þetta er í fullu ósamræmi við þekkingu og mat vísindamanna (sjá t.d. í Ruth Shortall 2014³), Landsvirkjunar og Orkuveitu Reykjavíkur um að haga jarðvarmanýtingu til raforkuframleiðslu þannig að ráðist sé í litla áfanga í einu. Hér verða nú rakin þrjú skýr dæmi um hversu óraunhæft það er af Landsneti að líta til 100% rammaáætlunar við gerð kerfisáætlunar:
 - a. Landsnet gerir ráð fyrir 90MW afli úr Hverahlíð, þrátt fyrir að Orkuveita Reykjavíkur hafi tekið ákvörðun um að nýta gufu af því svæði til að knýja Hellisheiðarvirkjun, enda annar jarðhitasvæði

³ Ruth Shortall 2014. *Extraction of Fluids from Hydrothermal Systems: The Case of Geothermal Mining*. Landvernd 2014, 18 bls.

- hennar ekki afkastagetu virkjunarinnar sjálfrar þar sem minni orka reyndist á svæðinu en búist var við.⁴
- b. Gert er ráð fyrir því að Eldvörp muni gefa af sér 50MW þrátt fyrir vísbendingar um að jarðhitageymurinn þar sé nátengdur Svartsengi og líklegt sé að nýting í Svartsengi hafi áhrif í Eldvörpum og þrýstingur hafi fallið í jarðhitakerfinu þar. Einnig eru efasemdir um að Krýsuvíkursvæðið muni gefa uppgefið afl.⁵
 - c. Gert er ráð fyrir að ráðast í 90MW virkjun í Bjarnarflagi í Mývatnssveit þrátt fyrir yfirlýsingar Landsvirkjunar um að ef farið verði í virkjun á svæðinu, þá verði byrjað á 45MW virkjun og síðan séð til.

Landsnet verður að líta til raunverulegrar þarfar á raforkuflutningi við gerð kerfisáætlunar, þ.e.a.s. þekktrar þarfar á hverjum tíma. Rammaáætlun lýsir ekki þekktri þörf á raforkuflutningi næstu ára. Nær er að líta til þeirra ákvarðana og leyfa fyrir einstökum virkjanahugmyndum sem teknar hafa verið og miða við þær. Því má segja að með því að líta til RÁ er Landsnet að dekkja þörf fyrir raforkuflutning á raforku sem hugsanlega verður aflað, líkt og að steypa grunn að húsi sem hugsanlega verður reist.

Þá má benda á að Landsnet hefur ákveðið að líta ekki til lagningar sæstrengs til Bretlands við gerð kerfisáætlunar þar eð óvissa um hvort af honum verði sé umtalsverð og ólíklegt sé að til hans komi á næstu 10 árum. Landvernd bendir á að mikil óvissa ríkir einnig um nýtingu virkjanahugmynda í nýtingarflokki rammaáætlunar, eins og að framan er rakið. Hér er því ekki um samræmi að ræða í vinnubrögðum Landsnets.

Þessi umfjöllun sýnir að grunnforsendur Landsnets um gerð kerfisáætlunar standast ekki skoðun og ljóst að fyrirtækið verður að endurskoða áætlun sína í ljósi þessa. Það má e.t.v. segja að 50% rammaáætlun eins og sviðsmynd 2 gerir ráð fyrir sé í besta falli óraunhæf miðað við þau framkvæmdaleyfi sem fyrir liggja í dag og 100% rammaáætlun eins og sviðsmynd 3 gerir ráð fyrir sé algerlega fráleit, miðað við allar fyrirbyggjandi upplýsingar og áætlaðan gildistíma kerfisáætlunar.

Landvernd telur að þar sem að valkostir byggja á röngum eða óraunhæfum forsendum (rammaáætlun) geti þeir ekki talist réttmætir/skynsamlegir (e. reasonable) í skilningi laganna (nr. 105/2006) og þeirrar evróputilskipunar sem þau byggja á (2001/42/EC). „

⁴ Grein úr Fréttablaðinu 10. júní 2013, bls. 6 um Hellisheiðavirkjun; „Vandinn eykst stöðugt án aðgerða“. <http://vefblod.visir.is/index.php?alias=IS-FRT&s=7135&p=153625&a=342458>.

⁵ Viðtali við Sigmund Einarsson jarðfræðing í umfjöllun DV 11. júní 2013. <http://www.dv.is/frettir/2013/6/11/abyrgdarleysi-og-glappaedi-ad-reisa-alverid/>.