

**Atvinnuvega- og
nýsköpunarráðuneyti**

Minnisblað

Viðtakandi: **Ráðherranefnd um samræmingu mála**
Sendandi: **Ferðamála-; iðnaðar- og nýsköpunarráðherra**
Dagsetning: **27.09.2019**
Málsnúmer: **ANR19030428**
Bréfalykill: **00.05**

Efni: Áherslur í uppbyggingu flutningskerfis raforku. Staða mála og tillögur til úrbóta.

1. Bakgrunnur.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er undirstrikuð þörfin á því að treysta og efla flutningskerfi raforku. Nánar segir þar í kaflanum um byggðamál:

"Flutnings- og dreifikerfi raforku verður að mæta betur þörfum atvinnulífs og almennings alls staðar á landinu. Uppbygging kerfisins getur stutt við áætlanir um orkuskipti sem miða að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, t.d. með því að hraða þrífösun rafmagns, með varmaðeluvæðingu á köldum svæðum, innviðum fyrir rafbíla og rafvæðingu hafna."

Einnig kemur eftirfarandi fram í kaflanum um umhverfis- og auðlindamál:

"Forgangsverkefni ríkisstjórnarinnar verður að nýta með sem hagkvæmustum hætti þá orku sem þegar hefur verið virkjuð. Í þeim tilgangi þarf að treysta betur flutnings- og dreifikerfi raforku í landinu, tengja betur lykilsvæði og tryggja afhendingaröryggi raforku um land allt. Skoðað verður að hve miklu leyti má nýta jarðstrengi í þessar tengingar með hagkvæmum hætti. Ekki verður ráðist í línulagnir yfir hálendið. Ljóst er að stjórnsýslumeðferð ákvarðana sem tengjast línulögnum hefur tekið verulegan tíma vegna ýmissa þátta. Mikilvægt er að hraða málsmeðferð þar sem það er hægt samkvæmt gildandi lögum, t.d. með því að styrkja úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála."

Til að fylgja eftir þessum áherslum í stjórnarsáttmálanum lagði ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra fram á Alþingi í febrúar 2018 tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Var hún samþykkt í júní sama ár og samkvæmt henni ályktar Alþingi að eftirfarandi áhersluatriði skuli leggja 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.*
- 2. Tryggja ber að flutningskerfið geti á hverjum tíma mætt þörfum raforkunotenda og stuðlað að þeim þjóðhagslegu markmiðum sem fram koma í raforkulögum.*
- 3. Treysta skal flutningskerfið betur, tengja betur lykilsvæði og tryggja afhendingaröryggi raforku um land allt. Skulu Eyjafjarðarsvæði, Vestfirðir og Suðurnes vera sett í forgang.*
- 4. Skoða skal að hve miklu leyti megi nýta jarðstrengi með hagkvæmum hætti við uppbygginguna. Ekki verði ráðist í línulagnir yfir hálendið.*
- 5. Gæta skal jafnvægis milli efnahagslegra, samfélagslegra og umhverfislegra áhrifa við uppbygginguna.*
- 6. Standa skal að uppbyggingunni á opinn og fyrir fram skilgreindan hátt innan ramma kerfisáætlunar, þar sem valkostagreiningar eru lagðar til grundvallar.*
- 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*

YFIRLIT YFIR NÚVERANDI MÁLSMEÐFERÐ VEGNA FRAMKVÆMDA Í FLUTNINGSKERFI RAFORKU.

HUGMYNDIR UM SAMÞÆTTINGU FERLA.

Undirbúningur umfangsmikilla framkvæmda í flutningskerfi raforku felur í sér málsmeðferð af ýmsum toga. Hver þeirra byggir á lagaákvæðum sértækra laga, sem skilgreina ferla sem framkvæmdaraðili og stjórnarsýsla þurfa að vinna eftir. Helst ber þar að nefna skipulagsáætlanir, kerfisáætlun, umhverfismat áætlana, mat á umhverfisáhrifum og framkvæmdaleyfi. Undirbúningur slíkra framkvæmda nær því til raforkulaga, laga um umhverfismat áætlana, laga um mat á umhverfisáhrifum, skipulagslaga og viðkomandi reglugerða.

Undanfarin ár hefur umræða skapast um að skoða nánar möguleika á samþættingu málsmeðferðar með einhverjum hætti, án þess að slá af efnislegum kröfum til framkvæmda og framkvæmdaaðila.

Í núverandi kerfi þarf að vinna að undirbúningi framkvæmda á forsendum nokkurra lögbundinna ferla, sem illa hefur gengið að vinna samtímis. Bæði er það vegna þess að lagaákvæði gera ekki ráð fyrir því og í þeim tilvikum sem það er lagalega hægt, hefur það ekki alltaf gengið sem skyldi, mögulega vegna þess að óvissa er um hlutverk og ábyrgð þeirra sem að málinu koma.

Til að ávinningur við samþættingu ferla sem tengjast undirbúningi framkvæmda verði sem mestur er mikilvægt að það feli í sér að viðkomandi ferlum **verði veitt í einn og sama farveginn sem fyrst í ferlinu**. Með því næst sem mest skilvirkni og hverju verkefni er snemma í undirbúningsferlinu markaður skýr rammi.

Með því að samræma málsmeðferð, í stað þess að unnið sé að úrlausn sama máls í mörgum aðskildum ferlum, þá skapast betri grundvöllur til þess að setja saman inn í eina gátt allar tilheyrandi upplýsingar (t.d. gögn og umsagnir), sem snúa að skipulagi, umhverfismati og fleiri þáttum framkvæmdar.

Í þessu skyni má horfa til hvernig nágrannarþjóðir okkar, t.d. Noregur, nálgast sambærileg viðfangsefni. Ýmsar leiðir eru að samþættingu ferla. Í þessari samantekt er lögð fram hugmynd (til frekari skoðunar) sem felst í því að strax frá upphafi er tvinnuð saman:

- Málsmeðferð skipulagsbreytinga og umhverfismats þeirra, ef um er að ræða fleiri en eitt sveitarfélag væri samt sem áður um að ræða „eitt skipulag“.¹
- Málsmeðferð mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.²
- Málsmeðferð við útgáfu framkvæmdaleyfa.³

¹ Ákvæði þessa efnis er í núgildandi Skipulagslögum nr. 123/2010 og lögum um umhverfismat áætlana nr. 105/2006.

² Ákvæði þessa efnis er í núgildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

³ Ákvæði þessa efnis er í Skipulagslögum og framkvæmdaleyfisreglugerð nr. 772/2012.

Útkoman væri ein „samþykkt“, sem fæli í sér sameiginlegt innviðaskipulag í einu eða fleiri sveitarfélagi, umhverfismat og leyfi fyrir framkvæmdum í viðkomandi sveitarfélögum. Skipulagið tæki eingöngu til framkvæmda í flutningskerfi raforku (raflínur). Kynning og aðkoma almennings yrði með sama hætti og áður, nema nú bara í tengslum við eina málsmeðferð í stað margra í núverandi kerfi.

Hugmynd að samþættri málsmeðferð.

1. Þegar fyrir liggur samþykki Orkustofnunar á framkvæmdum á framkvæmdaáætlun eða verkefna á staðfestri 10 ára kerfisáætlun, skapast forsendur fyrir því að stofnuð sé „raflínunefnd“ viðkomandi framkvæmdar⁴. Eftirfarandi er hugmynd að skipun í nefndina, en ljóst að skýrt verklag þarf að liggja fyrir um skipun, ábyrgð, o.fl. er snýr að fulltrúum nefndarinnar.
 - „Raflínunefndin“ þarf að vera skipuð aðilum sem hafa faglega þekkingu á umhverfismati og geta borið ábyrgð á framfylgd mats á umhverfisáhrifum sbr. ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum, sem falið er Skipulagsstofnun.
 - Viðkomandi sveitarfélög verða að eiga fulltrúa í nefndinni. Mögulega má taka mið af hvernig skipað er í svæðisskipulagnefndir skv. 9. gr. skipulagslaga.
 - Orkustofnun hefur það hlutverk að afgreiða kerfisáætlun þar sem m.a er tekin ákvörðun um aðalvalkost hvernar framkvæmdar (í framkvæmdahluta) þar sem stefna stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfisins er forsenda ákvörðunar. Stofnunin þyrfti því að hafa aðkomu að nefndinni.
2. Landsnet vinnur að undirbúningi áætlunar um fyrirhugaða vinnu vegna skipulagsbreytinga og umhverfismats.
 - Mikilvægt er að Landsnet vinni áætlunina í samráði við viðeigandi hagsmunaaðila, sem geta t.d. verið landeigendur, fagstofnanir eða hagsmunasamtök. Í stærri verkefnum getur slíkt samráð m.a. farið fram í verkefnaráði.
 - Í áætluninni er gerð grein fyrir því samráði sem Landsnet viðhafði á undirbúningstímanum.
 - Í áætluninni er meðal annars gerð grein fyrir þeim valkostum sem lagt er til að teknir verði til mats.
3. „Raflínunefndin“ fær áætlunina til yfirferðar og uppfylli hún skilyrði sem sett eru um form slíkra áætlana (m.a. nauðsynlegt samráð), veitir hún Landsneti heimild til að auglýsa áætlunina sem óskar umsagna og athugasemda, sem sendar eru til Landsnets.⁵
4. Að loknum auglýsingartíma vinnur Landsnet úr ábendingum sem bárust á kynningartíma og uppfærir áætlunina með tilliti til ábendinganna og sendir til „raflínunefndar“.
5. „Raflínunefnd“ afgreiðir áætlunina. Synjar, samþykkir eða samþykkir með athugasemdum.

⁴ Hér má tengja við ákvæði c. liðar 9. gr. í raforkulögum um stöðu kerfisáætlunar gagnvart skipulagi sveitarfélaga.

⁵ Hér er tenging í 1.mgr. 30. gr. skipulagslaga og 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

6. Landsnet vinnur að skipulagsbreytingu og umhverfismati, sem sett er fram í skipulagstillögu og umhverfismatsskýrslu⁶. Á þessu stigi er lagður fram rökstuddur aðalvalkostur og sendur til „raflínunefndar“.
7. „Raflínunefnd“ fer yfir skipulagið og skýrsluna og fer yfir hvort formleg og efnisleg skilyrði séu uppfyllt, m.a. annars hvort unnið hafi verið eftir samþykktari áætlun sbr. lið 5.
 - Ef nefndin telur að bæta þurfi efni eða framsetningu gagnanna kemur hún þeim ábendingum á framfæri til Landsnets, sem uppfærir gögn fyrir auglýsingu.
 - Geri nefndin ekki athugasemdir veitir hún Landsneti heimild til að auglýsa skýrsluna og skipulagstillögu, þar sem óskað er umsagna og athugasemda.
8. Landsnet vinnur úr ábendingum sem bárust á kynningartíma og uppfærir skipulagstillögu og umhverfismatsskýrslu. Sendir til „raflínunefndar“.
9. „Raflínunefnd“ yfirfer skipulagstillögu og endanlega umhverfisskýrslu og vinnur að samþykki.
 - Hér þarf að móta skýran ramma um vinnu nefndarinnar í lokaafgreiðslu hennar, m.a. hvort til þurfi að koma úrskurðarvald. Mögulega má hér skoða ákvæði um ágreining samliggjandi sveitarfélaga í 34. gr. skipulagslaga.
10. „Raflínunefnd“ staðfestir skipulag og veitir samþykki/leyfi til framkvæmda í einni og sömu ákvörðuninni og getur lagt til frekari mótvægisáðgerðir.
 - Skipulagið er sjálfstætt skipulag og þarf ekki að færa samhliða inn í skipulagsáætlanir viðkomandi sveitarfélaga. Hins vegar sé framkvæmdinni gerð skil í næstu endurskoðun viðkomandi sveitarfélaga, þ.e. sé um breytingu að ræða frá eldra skipulagi.
 - Á þessu stigi eiga að liggja fyrir fullnægjandi upplýsingar um fyrirhugaða framkvæmd aðalvalkostar og mat á umhverfisáhrifum hans. Skipulagstillagan og umhverfisskýrslan eiga því að veita fullnægjandi upplýsingar til að byggja á endanlega ákvörðun.
 - Samþykkið felur í sér staðfestingu á því að fyrir liggi fullnægjandi mat á áhrifum framkvæmdanna á umhverfið. Gildistími sambærilegur og álit Skipulagsstofnunar, skv. 12. gr. laga um mat á umhverfismat. Samþykkið felur í sér leyfi til að hefja framkvæmdir.
11. Skipulagið og samþykkið/leyfið er kæránlegt til úrskurðarnefndar, sbr. ákvæði laga þar um.
12. Áður en framkvæmdir hefjast þarf Landsnet að senda „raflínunefndinni“ upplýsingar um hvort breytingar hafi orðið á framkvæmdinni eða öðrum forsendum frá því afgreiðsla nefndarinnar lá fyrir. Nefndin tekur afstöðu til þess hvort breyttar forsendur leiði til frekari málsmeðferðar gagnvart nefndinni, þannig að tryggt sé að framkvæmd sé í samræmi við upphafleg áform.

⁶ Hér er tenging í 30. gr. skipulagslaga, 6. gr. laga um umhverfismat áætlana og 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

Ljóst er að framangreind hugmynd að fyrirkomulagi málsmeðferðar þarfnast breytinga á nokkrum lögum og frekari úrvinnslu og samráðs. Í núgildandi lögum eru ákvæði um tímafresti á auglýsingum kynningargagna og afgreiðslu stjórnvalda. Það má sjá fyrir sér að þeir tímafrestir geti staðið að mestu óbreyttir, en tímasparnaður fæst með því að búa til einn feril úr nokkrum og augljós ávinningur í að sameina í einn feril nokkra tímafreka ferla sem ekki vinna saman í núverandi kerfi.

Ýmsar aðrar leiðir er hægt að fara við samþættingu ferla, t.d. með því samstilla í tíma aðskilda ferla, þar sem þeir væru jafnvel teknir saman á ákveðnum stöðum á leiðinni og fleiri en eitt leyfi/skipulag/samþykkt væri gefið út samtímis. Eða með því að færa það í hendur einhvers stjórnvalds að taka saman aðskilin leyfi/samþykktir (sem hvert um sig hafa fengist eftir aðskilda ferla), fyrir tiltekna framkvæmd og veita eitt lokasamþykki/leyfi.

Sú hugmynd sem hér er lögð fram byggir á því að mestur ávinningur felist í samþættingu ferla með því að koma þeim sem fyrst í einn sameiginlegan farveg.