

Orkustofnun
Grensásvegi 9
108 Reykjavík

27.6.2017
2016-07-38/10.1

Efni: Kerfisáætlun – viðbrögð við umsögnum og athugasemdum

Vísað er til bréfs Orkustofnunar, dags. 8. maí 2017, vegna kerfisáætlunar 2016-2025. Bréfinu fylgdu umsagnir viðskiptavina Landsnets auk greinargerðar Orkustofnunar með athugasemdum vegna kerfisáætlunarinnar. Landsneti var í upphafi veittur fjögurra vikna frestur til að gera breytingar á kerfisáætlun eða koma á framfæri andmælum, en fresturinn var síðar framlengdur til 27. júní 2017.

Landsnet hefur í samræmi við athugasemdir Orkustofnunar gert breytingar á kerfisáætlun 2016-2025 og er lokaútgáfa skjalsins meðfylgjandi (fylgiskjal 1). Þá er einnig meðfylgjandi greinargerð Landsnets um viðbrögð við athugasemdum Orkustofnunar og umsögnum viðskiptavina við kerfisáætlun 2016-2025 (fylgiskjal 2). Með þessu hefur Landsnet brugðist við og tekið til greina þær athugasemdir sem fram koma í bréfi Orkustofnunar og afhent umbeðnar upplýsingar eins og mögulegt er. Landsnet hefur reynt að afgreiða málið hratt og vel en verkið reyndist mjög tímafrekt sökum umfangs þeirra upplýsinga sem óskað var eftir. Aftur á móti telur Landsnet rétt að gera athugasemdir við nokkur atriði og fyrirætlanir sem fram koma í bréfi Orkustofnunar. Verða þessi atriði tekin fyrir á skipulegan hátt í eftirfarandi köflum.

Tilgangur kerfisáætlunar og eftirlit

Með lögum nr. 26/2015 um breytingu á raforkulögum var m.a. innleidd 22. gr. tilskipunar 2009/72 um kerfisþróun og heimildir til að taka fjárfestingarákvarðanir. Ákvæðið leggur þá skyldu á flutningsfyrirtæki að leggja netþróunaráætlun árlega fram til eftirlitsyfirvalds. Tilgangur þessa er að tryggja að flutningsfyrirtæki ráðist í nauðsynlegar fjárfestingar í flutningskerfinu og að aðilar á markaði fái upplýsingar um helstu framkvæmdir á næstu tíu árum, auk tímasettra upplýsinga um allar ákvarðanir um fjárfestingar sem teknar hafa verið og þarf að ráðast í á næstu þremur árum. Kerfisáætlun er þannig hugsuð til hagsbóta fyrir viðskiptavinum flutningsfyrirtækisins. Kerfisáætlun er samþykkt snemma í undirbúningsferli framkvæmda og í kjölfar samþykktar kerfisáætlunar fylgja margvíslegir ferlar, s.s. varðandi skipulag, mat á umhverfisáhrifum, útboði o.fl. Leyfisveitingin verður að veita svigrúm innan einhverra skynsemismarkna og taka tillit til þeirra upplýsinga sem liggja fyrir þá og er raunhæft að liggja fyrir.

Því ferli sem 22. gr. lýsir er hins vegar ekki ætlað að innifela allt eftirlit með fjárfestingum flutningsfyrirtækisins. Tilskipunin gerir kröfu um að eftirlitsyfirvaldið fylgist með og meti framkvæmd kerfisáætlunar en í tilskipuninni er ekki nánar kveðið á um það með hvaða hætti slíkt eftirlit fer fram að öðru leyti en því að í 37. gr. segir að skylda eftirlitsyfirvalds sé að fylgjast með fjárfestingaráætlunum og kveða á um mat á fjárfestingaráætlunum í ársskýrslu sinni hvað varðar samræmi við netþróunaráætlun Evrópusambandsins (Ten Year Network Development Plan).

Í greinargerð frumvarps þess er varð að lögum nr. 26/2015 segir m.a. að markmið frumvarpsins sé að kerfisáætlun fái traustari grundvöll og að einfalda fyrirkomulag leyfisveitinga þegar kemur að framkvæmdum við flutningskerfið og gera ferla skilvirkari og gagnsærri hvað það varðar. Í ljósi þessa, sem og að flutningsfyrirtækinu er gert að skila á hverju ári kerfisáætlun, er mikilvægt að gætt sé meðalhófs í kröfum um upplýsingagjöf varðandi einstaka fjárfestingar í tengslum við afgreiðslu kerfisáætlunar. Það eitt að ætla að skila árlega kerfisáætlun í samræmi við þær kröfur sem viðskiptavinir gera um upplýsingar er á mörkum hins gerlega, hvað þá að eiga að skila eftirlitsyfirvaldi ítarlegum upplýsingum um einstakar framkvæmdir í sama ferli. Í þessu sambandi er bent á að í drögum að tillögu að nýrri raforkutilskipun er lagt til að þessu verði breytt þannig að kerfisáætlun verði lögð fram eigi sjaldnar en annað hvert ár.

Tilkynningar um ný flutningsvirki

Í bréfi Orkustofnunar kemur fram að Orkustofnun hafi vitneskju um að einhverjar framkvæmdir í flutningskerfinu hafi nú þegar verið teknar í notkun án þess að þær hafi verið tilkynntar stofnuninni í samræmi við 2. mgr. 9. gr. raforkulaga og vísað til bréfa stofnunarinnar frá 13. febrúar og 21. mars sl. vegna þessa. Með lögum nr. 26/2015 voru gerðar breytingar á raforkulögum nr. 65/2003 með innleiðingu ákvæða tilskipunar 2009/72/EC (þriðja raforkutilskipunin) í íslenskan rétt. Þá útfærir reglugerð nr. 870/2016 um kerfisáætlun fyrir uppbyggingu flutningskerfis raforku nánar ákvæðin um kerfisáætlun. Fyrir gildistöku laga nr. 26/2015 giltu hins vegar aðrar reglur og sótti Landsnet um leyfi fyrir hverri og einni framkvæmd í samræmi þágildandi lög og leiðbeiningar Orkustofnunar í stað þess að nú er leyfi veitt með samþykkt kerfisáætlunar.

Hvað varðar lagaskil, þ.e. skil gildistöku ákvæða um breytingu á raforkulögum (lög nr. 26/2015) og skil við eldri reglur, þá hefur Landsnet litið svo á að leyfi sem veitt voru fyrir flutningsvirki fyrir gildistöku breytingalaganna haldi fullu gildi en þurfi ekki nýtt samþykki samkvæmt kerfisáætlun. Framkvæmdir sem þetta gildir um séu eingöngu settar fram í kerfisáætlun í upplýsingaskyni. Því sæti þær ekki tilkynningu með sama hætti og framkvæmdir sem byggja á samþykkt kerfisáætlunar eða framkvæmdir sem ekki töldust yfir höfuð leyfisskyldar. Að teknu tilliti til þessa er eingöngu um að ræða eitt flutningsvirki, nýr spennir í Mjólka, sem ekki hefur verið tilkynnt til Orkustofnunar. Nánari upplýsingar um þennan þátt málsins verða sendar Orkustofnun bréflaga.

Skortur á umfjöllun um samræmi við stefnu stjórnvalda

Í bréfi Orkustofnunar segir að í framlagðri kerfisáætlun skorti á umfjöllun um hvort og hvernig einstakar framkvæmdir/valkostir samræmast stefnu stjórnvalda um lagningu raflína. Í 6. og 7. gr. reglugerðar um kerfisáætlun segir aðeins að fram skuli koma „upplýsingar“ um hvernig framkvæmdir og valkostir falli að stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, án þess að nánar sé skýrt um hvers konar upplýsingar sé að ræða. Í lögskýringargögnum er heldur ekki að finna nánari skýringu hugtaksins. Hins vegar gerir Orkustofnun í athugasemdum sínum miklar kröfur til eðlis og ítarleika upplýsinganna. Landsnet setur spurningamerki við kröfur Orkustofnunar í þessu tilliti. Þannig verður að hafa í huga að Orkustofnun er stjórnvald og ber sem slíku að fylgja meginreglum stjórnvæðisráðs á borð við lögmætisregluna auk þess að gæta meðalhófs og sinna rannsóknarskyldu. Verður því, einkum með hina síðastnefndu reglu í huga, að leggja samhliða nokkra skyldu á Orkustofnun til að meta upp á eigin spýtur hvernig framkvæmdir og valkostir í kerfisáætlun samræmast stefnu stjórnvalda og gæta þess að leggja ekki of íþyngjandi byrðar á Landsnet í þessu tilliti.

Nákvæm tilgreining allra breytinga á framkvæmdum í framkvæmdaáætlun

Í erindi Orkustofnunar segir að tilgreina skuli nákvæmlega allar breytingar á framkvæmdum í framkvæmdaáætlun, auk útskýringa á ástæðum breytinga. Vísar Orkustofnun í því sambandi til 6. tl. 6. gr. reglugerðar um kerfisáætlun. Í nefndu ákvæði segir hins vegar aðeins að fram skuli koma upplýsingar um allar teljandi breytingar sem orðið hafa á framkvæmdum sem samþykktar hafa verið, en ekki er kveðið á um nákvæma upplýsingaskyldu um allar breytingar. Telur Landsnet sig hafa uppfyllt skyldu sína skv. ákvæðinu með upplýsingum og útskýringum sem fylgdu með upphaflegu erindi til Orkustofnunar. Þrátt fyrir það er Landsnet boðið og búið að veita Orkustofnun allar þær upplýsingar sem stofnunin telur nauðsynlegar til að afgreiða kerfisáætlunina.

Endurskoðun mats á þegar samþykktum framkvæmdum

Í bréfi Orkustofnunar segir að í ljósi nýrrar dómaframkvæmdar muni stofnunin endurskoða mat á framkvæmdum sem hún hafi þegar samþykkt á framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar 2015-2024 og gera kröfu um að upplýsingagjöf í kerfisáætlun sé í samræmi við þær kröfur sem leiða af nýrri dómaframkvæmd. Landsnet telur slíka framkvæmd ekki standast lög.

Hvorki er kveðið á um heimild til endurskoðunar af þessu tagi í raforkulögum né í reglugerð um kerfisáætlun. Í 5. gr. reglugerðarinnar segir um ákvörðun Orkustofnunar að einungis skuli tekin ákvörðun um samþykkt eða synjun kerfisáætlunar. Hvorki þar né í öðrum ákvæðum er hins vegar fjallað um heimild til endurskoðunar eða afturköllunar ákvörðunar.

Virðist slík endurskoðun heldur ekki standast skilyrði stjórnvæðisráðs. Telja verður að samþykkt framkvæmdaáætlunar kerfisáætlunar sé stjórnvaldsákvörðun. Þannig felst í samþykkt hennar jafnframt

samþykki fyrir einstökum framkvæmdum á áætluninni, sbr. þá breytingu sem gerð var á raforkulögum með breytingarlögum nr. 26/2015, líkt og Orkustofnun vísar til í bréfi sínu. Endurskoðun af því tagi sem Orkustofnun lýsir yfir í bréfi sínu verður jafnað til afturköllunar ákvörðunar að frumkvæði stjórnvalds í skilningi 25. gr. stjórnsýslulaga. Hvorugur töluliður ákvæðisins heimilar hins vegar afturköllun í fyrirliggjandi máli. Þannig yrði endurskoðunin Landsneti bersýnilega til tjóns, enda verulega íþyngjandi að afturkalla leyfi sem fyrirtækið hafði réttmætar væntingar til að væri endanlegt. Ennfremur er ákvörðunin ekki ógildanleg, enda ekkert fram komið sem bendir til annars en að hún hafi verið tekin í samræmi við gildandi réttarreglur í einu og öllu. Ekki er í lögum eða dómaframkvæmd að finna heimild til að afturkalla ákvörðun á grundvelli breyttrar dómaframkvæmdar líkt og vísað er til í bréfi Orkustofnunar. Í dómaframkvæmd fyrir gildistöku stjórnsýslulaga hefur ennfremur verið vísað til þess sem meginreglu að einstakar ívilnandi stjórnvaldsákvörðanir verði ekki afturkallaðar og segir ennfremur í skrifum fræðimannsins Ólafs Jóhannessonar að ívilnandi stjórnvaldsákvörðun „sé venjulega óafturkallanleg“. Virðist því ekki tilefni til að ætla heimilt sé að afturkalla ívilnandi ákvörðun á öðrum grundvelli en kveðið er á um í 25. gr. stjórnsýslulaga.

Af öllu framangreindu telur Landsnet að endurskoðun fyrri samþykktar framkvæmdaáætlunar kerfisáætlunar vegna breyttrar dómaframkvæmdar sé ólögsmæt, enda ekki fótur fyrir slíkri aðgerð í settum lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða réttarframkvæmd.

Samantekt

Landsnet hefur lagt sig fram um að koma til móts við sjónarmið og kröfur Orkustofnunar sem fram koma í athugasemdum stofnunarinnar, auk þess að veita umbeðnar upplýsingar eftir bestu getu. Aftur á móti eru ítrekuð þau sjónarmið sem fram koma í framangreindri umfjöllun og þess óskað að Orkustofnun líti til þeirra og endurmeti tilvitnaðar kröfur sínar með hliðsjón af athugasemdum Landsnets og gildandi réttarreglum. Það er von Landsnets að farsæl lausn fái st í málið og unnt verði að koma á traustu framtíðarskipulagi um meðferð kerfisáætlunar.

Virðingarfyllt,



Sverrir Jan Norðfjörð, framkvæmdastjóri þróunar- og tæknisviðs.

Fylgiskjöl:

Fylgiskjal 1 – Kerfisáætlun 2016 – 2025

Fylgiskjal 2 – Athugasemdir Orkustofnunar og umsagnir viðskiptavina um kerfisáætlun 2016 – 2025.

Greinargerð um viðbrögð Landsnets.