

Landsnet
Gylfaflöt 9
112 Reykjavík

Reykjavík, 23. janúar 2013

Úrskurðarnefnd raforkumála hefur úrskurðað kæru yðar, dags. 26. október 2012, vegna stjórnvaldsákvarðana Orkustofnunar, dags. 26. september 2012 og 5. október 2012.

Hjálagt fylgir endurrit úrskurðarins þar sem er að finna niðurstöðu nefndarinnar í máli yðar.

Virðingarfyllt

f.h. úrskurðarnefndar um raforkumál,

Kaqqunntur Summt.

Afrit:
Orkustofnun
Grensásvegi 9
108 Reykjavík

ÚRSKURÐUR

Úrskurðarnefndar raforkumála

Ár 2013, miðvikudaginn 23. janúar 2013, kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp eftirfarandi úrskurð í kærumáli Landsnets hf., Gylfaflöt 9, Reykjavík, á hendur Orkustofnun, Grensásvegi 8, Reykjavík. Málið hefur fengið númerið 1/2013.

I

Kæruefni og kröfur Landsnets hf.

Með kæru, dags. 26. október 2012, krefst Landsnet hf. þess að stjórnvaldsákvörðun Orkustofnunar, dags. 26. september 2012, um skyldu Landsnets hf. til að sækja um leyfi Orkustofnunar fyrir framkvæmdum við tengivirki fyrirtækisins á Ísafirði, skv. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003, verði felld úr gildi í heild sinni. Þá er kærð sú stjórnvaldsákvörðun Orkustofnunar, dags. 5. október 2012, um að líta skuli á fyrirhugaðar framkvæmdir Landsnets hf. vegna ofanflóðavarna á Ísafirði sem leyfisskylda heildstæða nýja framkvæmd.

II

Málsmeðferð úrskurðarnefndarinnar.

Kæra Landsnets hf. barst formanni úrskurðarnefndar raforkumála með tölvubréfi sama dag. Hinn 5. nóvember 2012, ritaði úrskurðarnefndin Orkustofnun bréf og gaf stofnuninni kost á að koma á framfæri athugasemdum vegna kæra Landsnets hf. og bárust þær nefndinni með bréfi, dags. 21. nóvember 2012. Með tölvubréfi úrskurðarnefndarinnar, dags. 23. nóvember 2012, var Landsneti hf. gefinn kostur á að gera athugasemdir við framkomnar athugasemdir Orkustofnunar. Bárust athugasemdirnar með bréfi Landsnets hf., dags. 17. desember 2012.

III

Málavextir.

Í kjölfar bréfa Orkustofnunar til Landsnets hf., dags. 2. júlí og 6. september 2012 og svarbréfs Landsnets hf., dags. 24. september 2012, ásamt greinargerð, ítrekaði Orkustofnun, með bréfi, dags. 26. september 2012, fyrri tilmæli sín til Landsnets hf., að sækja um leyfi til Orkustofnunar vegna lagningar 66 kV háspennustrengs frá Engi að nýju tengivirki í Stóruð á Ísafirði. Tók stofnunin fram að í ljósi meginmarkmiðs raforkulaga eins og það væri skilgreint í 1. gr. laganna, að „*stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu*“ hefði verið gert ráð fyrir því í frumvarpi að raforkulögum að um flutningsfyrirtækið Landsnet giltu ítarlegar reglur til þess að tryggja m.a. hagsmuni neytenda og til þess að tryggja að markmiðum laganna yrði náð. Til þess þyrfti opinbert eftirlit með því að leyfishafar uppfylltu sett skilyrði. Slíkt eftirlit fæli óhjákvæmilega í sér takmörkun á athafnafrelsi, einnig þótt lagaákvæði um leyfisskyldu væru ekki túlkuð rúmt samkvæmt almennum lögskýringarleiðum eins og haldið væri fram í bréfi Landsnets hf. Fyrirtækið hefði eitt heimild til að reisa ný flutningsvirki, sbr. 1. mgr. 9. gr. raforkulaga, en leyfi Orkustofnunar þyrfti fyrir nýjum raflinum sem flyttu raforku á 66 kV spennu eða hærri, sbr. 2.

mgr. 9. gr. sömu laga auk þess sem Orkustofnun gæti bundið leyfið skilyrðum um hagkvæmni að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku. Benti stofnunin á skilgreiningu á orðinu raflína, sbr. 12. tölul. 3. gr. laganna sem, „*samsafn af leiðurum, einangrandi efni og tengdum búnaði til að flytja raforku milli tveggja staða innan raforkukerfis*“ og skilgreiningu á hugtakinu raforkukerfi, skv. 13. tölul. 3. gr. „*Allur sá búnaður sem notaður er við vinnslu, flutning og dreifingu raforku og myndar starfræna heild.*“ Tók stofnunin fram að samkvæmt hlutrænni skýringu væri raflína stafræn heild sem næði frá tengibúnaði virkjunar sem starfræn heild að tengibúnaði dreifingar, annarri starfrænni heild eins og raflínan væri afmörkuð í starfrænni heild á milli virkjunar og dreifiveitu. Þá benti Orkustofnun á að samkvæmt 6. tölul. 3. gr. raforkulaga væri flutningskerfi skilgreint svo að um væri að um væri að ræða „*Raflínur og mannvirki þeim tengd sem eru nauðsynleg til að flytja raforku frá virkjunum til stórnotenda og til dreifiveitna.*“ Þá væru skil milli flutningsfyrirtækis annars vegar og dreifiveitna hins vegar við útgangandi rofareit í tengivirki flutningsfyrirtækis. Auk þess komi fram í 7. tölul. 3. gr. að flutningsvirki sé „*Raflína og búnaður henni tengdur til flutnings raforku.*“ Aðveitustöð samkvæmt ákvæðinu sé hluti af flutningsvirki Landsnets hf. sem starfræn heild, þar með talin útgangandi rofareitur þar sem tenging við dreifiveitu fari fram í tengivirkinu með streng eða línu í eigu og á ábyrgð dreifiveitu. Væri horft til skilgreininga raforkulaganna yrði 2. mgr. 9. gr. ekki skýrð á annan hátt en þann að raflína og nauðsynleg tengivirki Landsnets hf. væru ein stafræn leyfisskyld heild, sem væri eðlileg regla út frá faglegum, raunverulegum og almennum mælikvörðum, m.a. hagsmunum almennings gagnvart mögulegum offjárfestingum Landsnets hf. og öðrum sjónarmiðum um hagkvæmni flutningsvirkja að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku sem Orkustofnun yrði að meta, sem leyfisveitandi og eftirlitsaðili með starfsemi Landsnets hf.

Orkustofnun hafnaði sjónarmiðum Landsnets hf. að um flutning raforkustrengs væri að ræða, þegar boðin væri út lagning nýs strengs í nýtt tengivirki/aðveitustöð á öðrum stað en fyrra virki var staðsett á. Þá taldi stofnunin það hvorki samræmast ákvæðum raforkulaga, almennum sjónarmiðum né grundvallarreglum stjórnsluréttarins að eftirlitsskyldur aðili ákvæði einhliða hvaða starfsemi væri leyfisskyld. Þá vísaði Orkustofnun til leiðbeininga stofnunarinnar „*vegna umsóknar um leyfi til að reisa og reka ný raforkuflutningsvirki*“, dags. 10. október 2010, þar sem fram kæmi í viðauka að bera bæri viðhaldsverkefni undir Orkustofnun sem í framhaldi tæki ákvörðun um hvort sækja þyrfti um leyfi til stofnunarinnar fyrir framkvæmdum. Í niðurlagi bréfsins ítrekar Orkustofnun fyrri tilmæli sín til Landsnets hf. um að félaginu bæri að sækja um leyfi og í samræmi við leiðbeiningar stofnunarinnar og lögum samkvæmt vegna lagningar umrædds rafstrengs og fyrirhugaðrar aðveitustöðvar á Ísafirði í tengslum við þann streng. Tók Orkustofnun fram að stofnunin myndi beita viðeigandi stjórnvaldsúræðum eða leita aðstoðar þar til bærra yfirvalda til að stöðva framkvæmdir við lagningu umrædds rafstrengs og við umrædda aðveitustöð yrði ráðist í þær án þess að áður hefði verið aflað leyfis stofnunarinnar. Þá var í niðurlagi bréfsins leiðbeint um kærueimild til úrskurðarnefndar raforkumála.

Með bréfi Orkustofnunar, dags. 27. september 2012, sem er svar við greinargerð Landsnets frá 24. september 2012, er komist að sömu niðurstöðum og fram koma í greindu bréfi, dags. 26. september 2012. Tekur Orkustofnun fram að sækja þurfi um leyfi vegna

lagningar raflína og tengds búnaðar með vísan til 2. mgr. 9. gr. raforkulaga og 12. gr. reglugerðar nr. 1040/2005. Það sé niðurstaða Orkustofnunar að endurnýjun á raflínunum eða kerfiseiningum sé leyfisskyld. Viðhald á raflínunum eða kerfiseiningum sé þó ekki leyfisskyld nema það kosti 200 m. kr. eða meira, enda sé viðhald þá orðið svo umfangsmikið að framkvæmdirnar teljist endurnýjun.

Með bréfi Landsnets hf., dags. 28. september 2012, til Orkustofnunar er þess óskað að stofnunin veiti Landsneti hf. leyfi til færslu 66 kV jarðstrengs vegna ofanflóðavarna á grundvelli 2. mgr. 9. gr. raforkulaga. Er tekið fram í bréfinu að gert sé ráð fyrir að strengurinn muni tengjast inn á IF1 við tengivirkið í Stóruð. Síðar þegar tengivirkið verði fært, muni nýja lögnin tengjast núverandi jarðstreng til Bolungarvíkur og verða hluti af Bolungarlínu 2. Með umsókninni fylgdi greining Landsnets hf. „Færsla 66 kV jarðstrengs í Ísafjarðarlínu vegna framkvæmda við ofanflóðavarnir“ þar sem er að finna samantekt um framkvæmd verksins, lýsingu á rafbúnaði, lýsingu á fjárhagslegum þáttum framkvæmdar og áhrifum á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, auk viðauka.

Beiðni Landsnets hf., dags. 28. september 2012, var hafnað með bréfi Orkustofnunar, dags. 5. október 2012. Í svari stofnunarinnar er vísað til fundar Landsnets hf. og Orkustofnunar þar sem fram hafi komið í máli forstjóra Landsnets hf. að núverandi aðveitustöð væri löngu úrelt og að strengur að henni lendi undir snjóflóðavarnargarði og að stöðin sjálf verði fyrir ofan varnargarðinn svo að hana þurfi að flytja. Þá tók Orkustofnun fram að framkvæmdin við aðveitustöðina og flutningur á 66 kV rafstreng og nýr rafstrengur í hina nýju stöð yrði að skoða sem eina nýja heildarframkvæmd en ekki sem aðskildar framkvæmdir þótt þær yrðu unnar í aðgreindum áföngum. Framkvæmdina yrði að skoða í heild sem leyfisskylda og hafi Orkustofnun bent ítrekað á það sjónarmið stofnunarinnar. Með vísan til framangreindra skýringa væri beiðni Landsnets hf. um leyfi til flutnings á færslu rafstrengs vegna ofanflóðavarna á Ísafirði hafnað að svo stöddu. Í niðurlagi bréfsins ítrekar Orkustofnun tilmæli sín til Landsnets hf., að sækja um leyfi í samræmi við leiðbeiningar Orkustofnunar, vegna lagningar umrædds rafstrengs og fyrirhugaðrar aðveitustöðvar á Ísafirði í tengslum við þann streng í heild sinni, svo lagaskilyrði yrðu uppfyllt og ekki kæmi til þess að Orkustofnun þyrfti að beita viðeigandi stjórnvaldsúrræðum.

Með bréfi Landsnets hf. til Orkustofnunar, dags. 8. október 2012, er á það bent að færsla strengsins sé tilkomin að beiðni Ísafjarðarbæjar vegna fyrirhugaðra framkvæmda við ofanflóðavarnir á árinu 2013. Færslan feli í sér nýja legu strengsins á um 2 km kafla, en nánari lýsingu á legu hans væri að finna í gögnum er fylgdu bréfi Landsnets. Hins vegar væri ætlunin að tengja strenginn við spennistöð við Stóruð eins og núverandi streng, þannig að engar breytingar væru fyrirhugaðar á þessu stigi varðandi tengingu við spennistöðina. Í samtölum við starfsmenn Orkustofnunar hafi jafnframt verið bent á að ekki hefði verið tekin formleg ákvörðun um byggingu nýrrar spennistöðvar enda lægi endaleg hönnun og kostnaðaráætlun fyrir spennistöðina ekki fyrir. Fram kemur í bréfinu að Landsnet hf. telji fyrirhugaðar framkvæmdir við tengivirki á Ísafirði ekki leyfisskyldar. Í því sambandi sé bent á að frá setningu raforkulaga hafi Landsnet hf. staðið fyrir ýmsum framkvæmdum við tengivirki, t.d. við Kolviðarhól og Lagarfoss, án þess að leyfi hafi verið veitt fyrir þeim framkvæmdum. Hvorki ráðuneytið, sem áður fór með leyfisveitingarnar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. raforkulaga,

né Orkustofnun hafi gert athugasemdir við fyrirkomulagið og hafi framkvæmdirnar verið teknar athugasemdalaust inn í eignagrunn Landsnets hf. við ákvörðun tekjumarka. Þá tók Landsnet hf. fram að ákvörðun Orkustofnunar um að skilyrða veitingu leyfis fyrir færslu jarðstrengsins við að sótt yrði um leyfi fyrir byggingu spennistöðvar sem væri í hönnun, en ekki hefði verið tekin formleg ákvörðun um, gera það að verkum að ekki gæti orðið af framkvæmdum fyrr en á árinu 2013, m.a. vegna aðstæðna og tímasetningar. Í ljósi þessa og ágreinings um leyfisskyldu hefði Landsnet hf. ákveðið að stöðva fyrirhugaðar framkvæmdir við færslu jarðstrengsins á meðan beðið væri niðurstöðu úrskurðarnefndar raforkumála. Þegar endanleg niðurstaða lægi fyrir myndi Landsnet hf. taka formlega ákvörðun um byggingu spennistöðvarinnar og yrði niðurstaðan sú að framkvæmdin sé leyfisskyld yrði sótt um leyfi fyrir framkvæmdunum.

Bréfi Landsnets hf. var svarað með bréfi Orkustofnunar, dags. 17. október 2012. Í bréfinu er ítrekuð fyrra afstaða stofnunarinnar að um heildstæða leyfisskylda framkvæmd sé að ræða sem taki til flutnings á rafstreng og aðveitustöð, m.a. vegna ofanflóðavarna á Ísafirði. Kemur fram í bréfinu að Orkustofnun muni taka hina leyfisskyldu framkvæmd í heild til málsmeðferðar þegar fullnægjandi umsókn berist frá Landsneti hf. Orkustofnun telji þó að ýmsar málefnalegar ástæður kunni að vera fyrir því að Landsnet hf. vilji hefja undirbúningsframkvæmdir við strenginn í samstarfi við Ísafjarðarbæ vegna ofanflóðavarna og annarra tengdra framkvæmda. Í ljósi þess heimili Orkustofnun með vísan til meðalhófs og sérstakra aðstæðna Landsneti hf. að ljúka færslu 66 kV jarðstrengs með tilliti til þess að umrædd framkvæmd við strenginn sé háð framkvæmdaleyfi sveitarfélagsins og virðist hafa óverulegan kostnað í för með sér fyrir Landsnet hf., sem hluta af heildarkostnaði hinna leyfisskyldu framkvæmda samkvæmt raforkulögum.

Bréfi Orkustofnunar var svarað með bréfi Landsnets hf., dags. 26. október 2012, þar sem fram kemur að um afmarkað verkefni sé að ræða er felist í lagningu nýs jarðstrengs í stað jarðstrengs sem fari undir snjóflóðagarð sem ráðgert sé að byggja á Ísafirði. Eftir tengingu hins nýja jarðstrengs verði engin breyting á flutningskerfinu á svæðinu þar sem hinn nýi strengur sé tengdur gömlu aðveitustöðinni, rétt eins og eldri strengurinn. Um nýja aðveitustöð tók Landsnet hf. fram að ráðgert væri í náinni framtíð að byggja nýja aðveitustöð og verði þá jafnframt gerðar breytingar á línun og jarðstrengjum á svæðinu. Í tengslum við ákvörðun um nýtt tengivirki muni Landsnet hf. þurfa að gera breytingar á Ísafjarðarlínu og séu þrjár lausnir þar til skoðunar. Muni þær verða kynntar Ísafjarðarbæ á næstu mánuðum þar sem óskað verði eftir að ein lausnanna verði sett inn í skipulag. Um leið verði tekin ákvörðun um framlengingu núverandi jarðstrengs inn í tengivirkið. Landsnet hafi ekki fullhannað stöðina og þeirri vinnu verði ekki lokið fyrr en um áramót. Telur Landsnet hf. að krafa Orkustofnunar um að tvö óskyld verkefni séu tengd saman með þeim hætti sem gert hafi verið, sérstaklega þar sem ekki væri hægt að upplýsa stofnunina um þau atriði sem krafist væri í leyfisumsókn um háspennulínur eða jarðstrengi, samræmist ekki góðum stjórnsýsluháttum. Landsnet hf. hafi enn sem komið er ekki þau gögn sem stofnunin geri kröfu um að liggi til grundvallar umsókn og telur að með því hafi Orkustofnun sett fram óásættanleg skilyrði. Auk þess bendi Landsnet hf. á að fyrirtækið telji ekki að tengivirki séu leyfisskyld og muni verða látið á það reyna fyrir úrskurðarnefnd raforkumála.

IV

Kæra Landsnets hf., dags. 26. október 2012.

Í kæru Landsnets hf. til úrskurðarnefndar raforkumála, dags. 26. október 2012, er gerð grein fyrir málavöxtum. Kærandi telur að félaginu sé ekki skylt að sækja um leyfi fyrir framkvæmdum vegna tengivirkis á Ísafirði og beri samkvæmt því að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi. Kærandi gerir grein fyrir 1. og 2. mgr. 9. gr. raforkulaga og athugasemdum sem fram komu við greinina í frumvarpi að upprunalegum raforkulögum, þar sem segði að flutningsfyrirtækinu væri skylt að reisa nýjar flutningslínur og endurbýggja línur ef nauðsynlegt væri til að tryggja hagkvæmni, öryggi, skilvirkni og áreiðanleika kerfisins og gæði raforku. Þá kæmi þar fram að á sömu forsendum væri flutningsfyrirtækinu skylt að viðhalda eigin línur, auk þess sem Orkustofnun yrði að hafa eftirlit með því að flutningsfyrirtækið hefði ofangreind sjónarmið um hagkvæmni, öryggi, skilvirkni og áreiðanleika og gæði raforku að leiðarljósi við uppbyggingu kerfisins. Orkustofnun þyrfti því að fylgjast með hvort nauðsynlegar línur væru byggðar og enn fremur að ekki yrði ráðist í byggingu nýrra lína sem ekki væri þörf á samkvæmt greindum sjónarmiðum. Vekur kærandi sérstaka athygli á því að á þessum tíma hafi leyfisveitingarvald samkvæmt 2. mgr. 9. gr. verið í höndum iðnaðarráðherra en ekki Orkustofnunar. Af því verði sú ályktun dregin að Orkustofnun hafi frá upphafi borið að hafa eftirlit með fjárfestingum flutningsfyrirtækisins, án þess að slíkt væri gert í gegnum leyfisveitingarvald samkvæmt 2. mgr. 9. gr., þar sem leyfisveitingarvaldið hafi verið í höndum iðnaðarráðherra en ekki Orkustofnunar. Af þessu verði einnig sú ályktun dregin að leyfisveiting samkvæmt 2. mgr. 9. gr. gegndi öðru hlutverki en eftirlit Orkustofnunar samkvæmt raforkulögum. Samkvæmt greininni hefði þurft leyfi ráðherra ef reisa átti línur sem flyttu raforku á 66 kV spennu eða hærri. Í 1. og 2. mgr. væru talin upp þau sjónarmið sem ráðherra mætti taka tillit til við veitingu leyfis. Í athugasemdum frumvarpsins komi fram að tryggja verði að kerfið í heild sinni sé eins hagkvæmt, öruggt og skilvirkt og kostur væri. Þá er vikið að umhverfissjónarmiðum og tekið fram að áður en leyfi sé veitt verði ferli samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum að vera lokið og geti þurft að útfæra leyfið með hliðsjón af þeim atriðum sem þar koma fram. Þá komi fram að línurnar verði að lokum að uppfylla skipulagslöggjöf, auk þess sem mörk leyfisskyldu séu dregin við 66 kV þar sem eðlilegt þyki að þau haldist í hendur við skilyrði í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Telur kærandi að draga megi þá ályktun af eðli og tilgangi 2. mgr. 9. gr. raforkulaga sem fram komi í athugasemdum við greinina í frumvarpi að þeim lögum að „*mat á hagkvæmni byggðist á mati á flutningskerfinu í heild sinni en ekki einstökum þáttum þess. Þá var ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum ætlað að ráða því hvort einstakar framkvæmdir væru leyfisskyldar. Því virðist sem umhverfissjónarmið og einföldun stjórnsýslu hafi legið til grundvallar ákvæðinu um leyfisskyldu skv. 2. mgr. 9. gr. en ekki sjónarmið um hagræna uppbyggingu einstakra þátta flutningskerfisins, enda kveðið á um að arðsemismat einstakrar framkvæmdar skuli taka tillit til áhrifa hennar á aðra kerfishluta.*“ Þá segir í kærinni að samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum nái matsskyldan enn þann dag í dag til loftlína utan þéttbýlis til flutnings á raforku með 66kV spennu eða hærri, en tilkynningarskylda nái hins vegar til flutnings á raforku með jarðstrengjum utan þéttbýlis sem séu 10 km eða lengri sem og loftlínu á verndarsvæðum og sæstrengjum, sbr. 1. og 2. viðauka

laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Tengivirki og aðrir kerfishlutar flutningskerfisins væru hins vegar ekki tilgreindir í viðaukum laga nr. 106/2000.

Kærandi hafnar túlkun Orkustofnunar þess efnis að orðið „*raflína*“ skv. 12. tölul. 3. gr. raforkulaga nái einnig yfir tengivirki, sbr. orðin „*tengdum búnaði*“. Bendir kærandi á orðin flutningskerfi og flutningsvirki í 6. og 7. tölul. 3. gr. sömu laga. Telur kærandi að skýra beri hugtakið raflína þannig að það feli sér raflínur, tengivirki og annan búnað flutningskerfisins. Það samrýmist betur almennri orðnotkun auk þess sem sú niðurstaða samrýmist áðurgreindum sjónarmiðum kæranda um að leyfisskyldan byggji fyrst og fremst á umhverfssjónarmiðum og að leyfisskyldan nái samkvæmt því aðeins til raflína. Hugtakið raflína sé efnisatriði í báðum skilgreiningunum en sé hugtakið raflína túlkað með svo rúmum hætti sem Orkustofnun byggji á, séu hugtökin flutningskerfi og flutningsvirki í raun óþörf.

Samkvæmt 12. tölul. 3. gr. raforkulaga sé það einnig skilgreiningaratriði að um sé að ræða búnað sem hafi þann tilgang að flytja raforku milli tveggja staða innan raforkukerfis. Enginn vafi leiki á því að raflínur gegni þeim tilgangi en tengivirki séu hins vegar mannvirki sem hafi að geyma búnað sem notaður sé til að setja rafmagn inn á flutningskerfið eða til að taka rafmagn út af kerfinu. Helsti búnaður tengivirkja séu aflspennar, aflrofar, skilrofar, jarðblöð, mælaspennar, varnarbúnaður, launaflsbúnaður og hjálparbúnaður. Þessi búnaður gegni ekki því hlutverki að flytja raforku milli staða innan raforkukerfisins. Þegar af þessari ástæðu ætti að vera ljóst að hugtakið raflína nái ekki til tengivirkja eða annarra kerfiseininga flutningskerfisins. Ennfremur verði að hafa í huga að hugtakið raflína sé yfirhugtak sem nái bæði yfir loflínur og jarðstrengi. Eðlilegast sé að líta svo á að með orðunum tengdum búnaði í 12. tölul. 3. gr. sé átt við þann búnað sem myndi raflínu, svo sem möstur, einangra, leiðara, upphengibúnað, stagfestur, stög, jarðvíra, jarðskaut, undirstöður, útjöfnunarstöðvar o.s.frv. en ekki mannvirki eins og tengivirki. Þá samræmist skilningur Orkustofnunar á hugtakinu raflína ekki hugtakanotkun og skilgreiningum Raftækniórðasafns Rafmagnsverkfræðingadeildar Verkfræðingafélags Íslands. Kærandi vekur athygli á því að 12. gr. reglugerðar nr. 1040/2005, um framkvæmd raforkulaga, mæli ekki fyrir um að leyfi þurfi fyrir nýjum raflínum sem eru 66kV eða stærri, heldur sé leyfisskyldan samkvæmt reglugerðinni bundin við ný flutningsvirki óháð stærð. Ef ætlunin hefði verið að láta leyfisskylduna ná til annarra hluta en raflína feli reglugerðin í sér mun eðlilegri hugtakanotkun en Orkustofnun byggji á. Miðað við orðanna hljóðan er ákvæði reglugerðarinnar hins vegar mun víðtækara en ákvæði 2. mgr. 9. gr. raforkulaga og virðist samkvæmt því skorta nægjanlega lagastoð að mati kæranda.

Kærandi gerir grein fyrir ákvæðum 1. og 2. mgr. 24. gr. raforkulaga er mæla fyrir um eftirlit Orkustofnunar og athugasemdum sem fram koma í breytingartillögum iðnaðarnefndar við frumvarp að raforkulögum. Þá gerir kærandi grein fyrir sjónarmiðum sem fram koma í skýrslu nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda sem gefin var út af forsætisráðuneytinu á árinu 1999. Bendir kærandi á athugasemdir með frumvarpi að raforkulögum þar sem fram komi að fyrirtæki sem annist flutning raforku og kerfisstjórnun væri rekið á einkaréttarlegum grundvelli. Þess vegna væri í lögum að finna ákvæði sem takmarki athafnafrelsi þess. Þegar þeim ákvæðum sleppti yrði að líta á flutningsfyrirtækið sem einkaréttarlegan aðila sem njóti almennra réttinda sem stjórnvöldum beri að taka tillit til við ákvarðanir sínar. Leyfisskylda sé í eðli sínu íþyngjandi þar sem hún feli í sér takmörkun á athafnafrelsi. Telur kærandi túlkun

Orkustofnunar á leyfisskyldu samkvæmt 2. mgr. 9. gr. og sem fram komi í ákvörðun stofnunarinnar, dags. 26. september og 5. október 2012, fara í bága við greind sjónarmið. Auk þess sem túlkun Orkustofnunar hafi ekki verið kynnt samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila í samræmi við ákvæði 2. mgr. 24. gr. raforkulaga og regluerð nr. 466/2003. Eftirlitsskyldum aðilum hafi þannig ekki verið gefinn kostur á að tjá sig um þær breytingar á eftirliti sem felast í ákvörðun Orkustofnunar.

Um eftirlit Orkustofnunar með fjárfestingum í flutningskerfinu tekur kærandi fram að svo virðist sem Orkustofnun dragi þá ályktun af orðalagi greinargerðar með frumvarpi að lögum nr. 19/2011, um breyting á raforkulögum, að eðlilegast væri að eftirlit með fjárfestingum kæranda eigi sér stað í gegnum leyfisveitingu. Til þess að ná því markmiði beiti Orkustofnun rýmkaði lögskýringu við túlkun 2. mgr. 9. gr. laganna sem fari í bága við þau sjónarmið sem áður hafa verið rakin varðandi eftirlitshlutverk Orkustofnunar. Hafi ætlunin verið að koma á slíku eftirliti með fjárfestingum flutningsfyrirtækisins væri ákvæði 2. mgr. 9. gr. að mörgu leyti ófullkomið sem grundvöllur eftirlits með því að ákvarðanir um fjárfestingar í flutningskerfinu byggji á réttum sjónarmiðum. Þannig kvæði ákvæðið aðeins á um að raflínur með 66 kV spennu eða hærri væru leyfisskyldar en ekki aðrar kerfiseiningar í flutningskerfinu. Auk þess væri leyfisskyldan bundin við nýjar raflínur og því virtist vilji löggjafans ekki standa til að gera kröfu um leyfi fyrir fjárfestingum í tengslum við endurnýjun eldri lína, spennuhækkun o.fl. Þá kunni að koma upp þörf fyrir aðrar fjárfestingar sem ekki væru hluti af flutningskerfinu en væru hluti af rekstri flutningsfyrirtækisins og hafi áhrif á tekjumörk þess. Við mat á því hvort hætta væri á offjárfestingu yrði einnig að hafa sérstöðu kæranda í huga. Samkvæmt raforkulögum hvíli sú lagaskylda á flutningsfyrirtækinu að byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til sjónarmiða um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika, afhendingar, gæða raforku, umhverfisvernd og landnýtingu. Þá væri stjórn fyrirtækisins sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stundi vinnslu, dreifingu eða sölu raforku. Þetta leiði til þess að ekki sé bein aðkoma eigenda kæranda að ákvörðunum fyrirtækisins um fjárfestingar og rekstur og yrði að telja langsótt að stjórn fyrirtækisins bætti afkomu þess með offjárfestingu sem skilaði fyrirtækinu betri afkomu í gegnum aukna arðsemi af eignum, meiri afskriftum og hærri gjaldskrá. Einnig þurfi að hafa í huga að Orkustofnun hafi eftirlit með rekstri Landsnets hf. í gegnum tekjumörk og gjaldskrá og að flutningsfyrirtækinu beri skylda til að veita stjórnvöldum, viðskiptavinum og almenningi upplýsingar sem nauðsynlegar eru við mat á því hvort fyrirtækið fullnægi skyldum sínum við rekstur flutningskerfisins samkvæmt 5. mgr. 9. gr. raforkulaga. Þá er á það bent að fátítt sé að eftirliti og leyfisveitingum sé þannig háttáð að leyfi þurfi fyrir öllum framkvæmdum í flutningskerfinu, sbr. þó norsku eftirlitsstofnunina sem fari með mjög víðtækt leyfisveitingarvald vegna framkvæmda í flutningskerfinu á grundvelli norskra laga.

Kærandi bendir á að í ákvörðun Orkustofnunar, dags. 26. september 2012, sé vísað til 1. mgr. 1. gr. raforkulaga þar sem segi að markmið laganna sé að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Virðist sem stofnun telji þetta til marks um að túlka beri 2. mgr. 9. gr. rúmt, en í ákvörðuninni segi að til að stofnunin geti rækt skyldu sína væri nauðsynlegt að fyrir liggi upplýsingar og leyfa hafi verið aflað vegna allra stærri fjárfestinga í flutningskerfinu. Þá sé bent á lagaskyldu Landsnets hf., sem taki af allan vafa um að fyrirtækið skuli ætíð hafa hagkvæmni að leiðarljósi við

fjárfestingarákvarðanir sínar. Slíkar ákvarðanir séu oftast en ekki forsenda fyrir eflingu atvinnulífs og byggðar í landi og ættu því að styðja Orkustofnun í að uppfylla ofanefnd markmið. Á hinn bóginn geti slíkt markmiðsákvæði hvorki verið grundvöllur leyfisveitingarvalds Orkustofnunar né geti það breytt skýru orðalagi 2. mgr. 9. gr. laganna.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða hafnar kærandi túlkun Orkustofnunar þess efnis að hugtakið raflína skv. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga feli í sér að allar stærri fjárfestingar Landsnets hf. í flutningsvirkjum séu leyfisskyldar eða að breyting á orðalagi 2. mgr. 9. gr. hafi falið í sér slíka breytingu. Þar sem frá setningu raforkulaga hafi verið byggð og endurnýjuð tengivirki án leyfis samkvæmt 2. mgr. 9. gr. beri að túlka ákvæðið svo að leyfisskyldan nái aðeins til raflína yfir nánar tilgreindum stærðarmörkum.

V

Athugasemdir Orkustofnunar vegna

kæru Landsnets hf., dags. 26. október 2012.

Orkustofnun heldur því fram að flutningur á 66 kV rafstrengs flutningskerfisins, nýr 66 kV strengur og hin nýja aðveitustöð sé leyfisskyld framkvæmd, óháð aðstæðum í þessu tilviki ofanflóðavörnum á Ísafirði. Í meginatriðum vekur Orkustofnun sérstaka athygli á því að stofnunin hafi eftirlit með því að fyrirtæki sem starfa samkvæmt raforkulögum fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemina gilda samkvæmt lögnum, sbr. 24. gr. laganna. Orkustofnun byggir ákvarðanir sínar á gildandi lögum, m.a. um leyfisskylda starfsemi í raforkulögum og reglugerð nr. 1040/2005. Í ljósi meginmarkmiðs raforkulaga eins og það er skilgreint í 1. gr., hafi verið ráð fyrir því gert samkvæmt frumvarpi að raforkulögum, að um flutningsfyrirtækið Landsnet hf. giltu ítarlegar reglur til þess að tryggja, m.a. hagsmuni neytenda og að markmiðum laganna yrði náð. Til þess að ná því markmiði þurfi opinbert eftirlit með því að leyfishafar uppfylli sett skilyrði. Eftirlit feli óhjákvæmilega í sér takmörkun á athafnafrelsi, einnig þótt lagaákvæði um leyfisskyldu verði ekki túlkuð rúmt samkvæmt almennum lögskýringarleiðum eins og haldið sé fram. Það sé hlutverk stofnunarinnar að leggja mat á heildarkostnað vegna framkvæmda málshefjanda og áhrif þeirra á gjaldskrá hans og eftir atvikum hafna þeim eða leyfa í anda markmiðs laganna. Orkustofnun vekur athygli á þeim umdeilda skilningi málshefjanda að hann geti skipt framkvæmdum til að komast hjá því að sækja um tilskilin leyfi. Að ákvörðun um leyfisskyldu sé sjálfstæk á borði kæranda stríði gegn meginreglum laga og eðli máls um samskipti kæranda sem eftirlitsskylds aðila gagnvart eftirlitsaðila. Það samrýmist hvorki ákvæðum raforkulaga, almennum sjónarmiðum né grundvallarreglum stjórnisýsluréttarins að eftirlitsskyldur aðili taki sér það vald að ákveða einhliða hvað sé leyfisskyld og hvað ekki. Þá er á það bent að kærandi hafi einn heimild til að reisa ný flutningsvirki, sbr. 1. mgr. 9. gr. raforkulaga, en leyfi Orkustofnunar þurfi fyrir nýjum raflínum sem flytji raforku á 66 kV spennu eða hærri, sbr. 2. mgr. 9. gr. sömu laga, auk þess sem Orkustofnun geti bundið leyfið skilyrðum um hagkvæmni að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku. Bendir stofnunin á að samkvæmt hlutrænni lögskýringu á orðinu raflína sé um að ræða starfræna heild sem nái frá tengibúnaði virkjunar sem starfrænni heild að tengibúnaði dreifingar, annarri starfrænni heild í raforkukerfinu. Raflína sé þannig afmörkuð í starfrænni heild á milli virkjunar og dreifiveitu

og tengivirkið sem slíkt hluti af þeirri starfrænu heild. Sé horft til skilgreininga raforkulaganna verði 2. mgr. 9. gr. ekki skýrð á annan hátt en þann að raflína og nauðsynleg tengivirki Landsnets hf. sé ein starfræn heild.

VI

Athugasemdir Landsnets hf., dags. 17. desember 2012.

Í bréfi Landsnets hf., dags. 17. desember 2012, er vakin athygli á að í umfjöllun um skilgreiningu flutningskerfis og skil milli flutningsfyrirtækis og dreifiveitna styðjist stofnunin við hugtakið flutningsvirki en ekki hugtakið raflína. Þá virðist afstaða Orkustofnunar um að tengivirki/aðveitustöðvar séu raflínur í skilningi raforkulaga byggja á meginmarkmiðum raforkulaga, en ekki orðalagi 2. mgr. 9. gr. raforkulaga og að stofnunin telji þá túlkun eðlilega út frá faglegum, raunverulegum og almennum mælikvörðum, m.a. hagsmunum almennings gagnvart mögulegum offjárfestingum og öðrum sjónarmiðum um hagkvæmni flutningsvirkja. Landsnet hf. telji að með þessu fari stofnunin út fyrir heimildir sínar samkvæmt lögum. Þá er á það bent að raflínur sé annars vegar að finna í dreifikerfi raforkukerfisins, sbr. 1. tölul. 3. gr. raforkulaga og hins vegar í flutningskerfinu, sbr. 6. tölul. 3. gr. sömu laga. Raflína sé samansafn af leiðurum, einangrandi efni og tengdum búnaði til að flytja raforku á milli tveggja staða innan raforkukerfis. Raflínurnar séu síðan hluti af annars vegar dreifikerfi og hins vegar flutningskerfi, sem auk raflína samanstandi af öðrum búnaði og mannvirkjum. Að því er varði flutningskerfið þá séu raflínur og tengdur búnaður skilgreindur sem flutningsvirki. Þessar raflínur, önnur mannvirki og búnaður myndi síðan auk mannvirkja og búnaðar til vinnslu raforkukerfið í heild sinni. Væri skilningur Orkustofnunar á hugtakinu raflína réttur væru hugtökin flutningskerfi og flutningsvirki óþörf, en það veki athygli að Orkustofnun skuli nota skilgreiningar á hugtökunum flutningskerfi í 6. tölul. 3. gr. og flutningsvirki í 7. tölul. 3. gr. til að komast að þeirri niðurstöðu að aðveitustöðvar og tengivirki séu órjúfanlegur hluti af flutningsvirkjum og flutningskerfi.

Kærandi tekur fram að verkefni Orkustofnunar væru skilgreind í 24.-26. gr. raforkulaga. Þá væru stofnuninni falin ákveðin verkefni samvæmt 2. mgr. 9. gr. og 12. gr. raforkulaga. Auk leyfisveitingarvalds skv. 2. mgr. 9. gr. ákvarðaði stofnunin tekjumörk flutningsfyrirtækisins og gjaldskrár þess væru bornar undir stofnunina. Hefði stofnunin margvísleg úrræði umfram það að meta leyfi fyrir framkvæmdum til að sinna eftirlitsskyldum sínum og ná fram markmiðum sínum. Sú túlkun stofnunarinnar að fara fram á að aflað verði leyfa fyrir öllum framkvæmdum og að hagkvæmni fjárfestinga sé metin í lok undirbúnings, sem geti verið mjög kostnaðarsamur og mjög íþyngjandi, skapi vandkvæði og óásættanlega óvissu fyrir flutningsfyrirtækið. Telur Landsnet hf. að Orkustofnun hafi ekki litið til þess að fara aðrar og vægari leiðir við eftirlitið.

Landsnet hf. bendir á að færsla jarðstrengs og tengivirkis hafi verið tvær aðskildar framkvæmdir, þar sem bæði mannvirkin hafi verið til staðar á svæðinu. Þannig gæti komið til þess að jarðstrengur yrði færður og áfram yrði notast við núverandi tengivirki. Þar sem ekki hafi verið tekin ákvörðun um byggingu tengivirkis og í ljósi aðstæðna hafi verið ákveðið að áfangaskipta framkvæmdum og þess vegna væri aðeins sótt um leyfi fyrir rafstrengnum.

VII

Niðurstaða úrskurðarnefndar raforkumála.

Í máli þessu er annars vegar kærð sú stjórnvaldsákvörðun Orkustofnunar, dags. 26. september 2012, að kæranda beri að sækja um leyfi fyrir tengivirki á Ísafirði áður en ráðist verði í framkvæmdir. Hins vegar er kærð sú ákvörðun Orkustofnunar, dags. 5. október 2012, að líta á fyrirhugaðar framkvæmdir, þ.e. færslu jarðstrengs sem leyfi hefur fengist fyrir lagningu á og fyrirhugaðar framkvæmdir við tengivirki sem heildstæða nýja leyfisskylda framkvæmd. Fyrst leyfi fyrir færslu jarðstrengsins hefur verið veitt lítur úrskurðarnefnd raforkumála svo á að eingöngu sé til úrskurðar hvort afla þurfi leyfis Orkustofnunar fyrir tengivirki sem Landsnet hf. hefur í hyggju að byggja í Stóruvík á Ísafirði.

Í kæru til úrskurðarnefndar raforkumála er á því byggt að einungis beri að sækja um leyfi vegna lagningar nýra raflína eins og þær eru skilgreindar í 12. tölul. 3. gr. raforkulaga. Á hinn bóginn þurfi ekki leyfi Orkustofnunar til uppsetningar tengivirkis. Telur kærandi að undir hugtakið raflína samkvæmt 12. tölul. 3. gr. laganna falli raflínur, tengivirki og annar búnaður flutningskerfisins. Ákvæði 6. og 7. tölul. 3. gr. staðfesti m.a. þennan skilning kæranda, þar sem hugtökin flutningskerfi og flutningsvirki í 6. og 7. tölul. 3. gr. væru í raun óþörf væri fallist á skilning Orkustofnunar.

Í ákvörðun Orkustofnunar, dags. 26. september 2012, er bent á skilgreiningu á orðinu raflína, sbr. 12. tölul. 3. gr. laganna, sem samsafn af leiðurum, einangrandi efni og tengdum búnaði til að flytja raforku milli tveggja staða innan raforkukerfis. Jafnframt kemur fram að samkvæmt 13. tölul. 3. gr. sé raforkukerfi allur sá búnaður sem notaður sé við vinnslu, flutning og dreifingu raforku og myndi starfræna heild. Þá er bent á að í 8. gr. raforkulaga sé mælt fyrir um rekstur flutningskerfisins og kerfisstjórnun. Í 1. mgr. greinarinnar sé mælt fyrir um einkarétt flutningsfyrirtækis til þess að annast flutning raforku og kerfisstjórnun samkvæmt III. kafla laganna. Þar komi einnig fram að ráðherra veiti flutningsfyrirtækinu rekstrarleyfi þar sem kveðið skuli á um réttindi og skyldur þess. Loks er bent á að samkvæmt 5. mgr. 8. gr. laganna skuli ráðherra veita flutningsfyrirtækinu skriflega aðvörun og hæfilegan frest til úrbóta fari það ekki að skilyrðum laganna, reglugerðum settum samkvæmt þeim, skilyrðum samnings um stofnun fyrirtækisins eða annarra samninga sem tengjast honum. Ef flutningsfyrirtækið sinni ekki aðvörun ráðherra innan tilgreindra tímamarka geti ráðherra endurskotið samninginn eða rift honum.

Í 24. gr. raforkulaga nr. 65/2003, er mælt fyrir um eftirlit Orkustofnunar með fyrirtækjum sem starfa á grundvelli laganna, reglugerðum settum samkvæmt þeim, samningi skv. fyrrgreindri 8. gr. og öðrum heimildum. Í athugasemdum við 24. gr. sem fram koma í frumvarpi til raforkulaga sem lagt var fram á 128. löggjafarþingi 2002-2003, segir að Orkustofnun hafi að því er flutningsfyrirtækið varðar „eftirlit með því að fyrirtækið byggi flutningskerfið upp og viðhaldi því með tilliti til öryggis, hagkvæmni og skilvirkni kerfisins. Í því sambandi getur Orkustofnun þurft að meta hvort byggja eigi línur eða ekki. Þá verður Orkustofnun að fylgjast með því að flutningsfyrirtækið sinni kerfisstjórnunarhlutverki sínu. ... Orkustofnun verður einnig að meta gjaldskrár flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna, sbr. 12. og 17. gr.

frumvarpsins. Í eftirliti með gjaldskrá fléttast óhjákvæmilega ákveðið tæknilegt mat, svo sem á gæðum raforku og nauðsyn viðhalds, endurbyggingar eða nýbyggingar.“

Um skyldur flutningsfyrirtækisins er mælt fyrir um í 9. gr. raforkulaga. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins skal flutningsfyrirtækið byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku. Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar þarf leyfi Orkustofnunar fyrir nýjum raflínum sem flytja raforku á 66 kV spennu eða hærri. Getur Orkustofnun bundið leyfið skilyrðum er lúta að þeim atriðum sem mælt er fyrir um í 1. mgr. auk skilyrða er lúta að umhverfisvernd og landnýtingu.

Í athugasemdum við 1. mgr. 9. gr. í frumvarpi að raforkulögum segir m.a. að flutningsfyrirtækinu sé „skylt að reisa nýjar flutningslínur og endurbyggja línur ef það er nauðsynlegt til að tryggja hagkvæmni, öryggi, skilvirkni og áreiðanleika kerfisins og gæði raforku. Á sömu forsendum er flutningsfyrirtækinu skylt að viðhalda eigin línum. Þar sem fyrirtækið á að bera ábyrgð á uppbyggingu flutningskerfisins hefur það eitt heimild til að reisa nýjar flutningslínur, þ.e. línur sem ekki geta talist hluti af dreifikerfinu, sbr. 11. gr. Orkustofnun verður að hafa eftirlit með því að flutningsfyrirtækið hafi ofangreind sjónarmið um hagkvæmni, öryggi, skilvirkni og áreiðanleika og gæði raforku að leiðarljósi við uppbyggingu kerfisins. Orkustofnun verður því að fylgjast með hvort nauðsynlegar línur séu byggðar og ennfremur að ekki sé ráðist í byggingu nýrra lína sem ekki er þörf á samkvæmt ofangreindum sjónarmiðum.“

Með 4. gr. laga nr. 19/2011, voru gerðar breytingar á 2. mgr. 9. gr. laganna þar sem í stað orðanna „ef reisa á línur“ í þágildandi 1. málsl. 2. mgr. 9. gr. laganna kom: „fyrir nýjum raflínum.“ Í athugasemdum við 4. gr. í frumvarpi að lögunum, sem lagt var fram á 139. löggjafarþingi 2010-2011, sbr. þskj. 60, mál 60, segir eftirfarandi:

„Í ákvæðinu er lögð til breyting á orðalagi 1. málsl. 2. mgr. 9. gr. laganna þar sem kveðið er á um leyfi til að reisa línur sem flytja raforku á 66 kV spennu eða hærri. Markmið greinarinnar er að gera ákvæðið skýrara og kveða nánar á um leyfisskyldu tiltekinna framkvæmda á þá vegu að ekki sé vafa undirorpið hvaða framkvæmdir við flutningskerfið skuli lúta ákvæðum um leyfisskyldu eður ei. Að óbreyttu kann núverandi orðalag ákvæðisins samkvæmt orðanna hljóðan að gera greinarmun á því hvort um sé að ræða byggingu loflínu eða lagningu jarðstrengs. Til að taka af allan vafa er lagt til að orðalagi ákvæðisins sé breytt á þá vegu að leyfisskyldan taki til nýrra raflína sem flytja raforku á 66 kV spennu eða hærri. Vísast þar til skilgreiningar á orðinu raflína í 12. tölul. 2. gr., þ.e. samsafn af leiðurum, einangrandi efni og tengdum búnaði til að flytja raforku milli tveggja staða innan raforkukerfis. Samkvæmt framanrituðu væri því ekki gerður greinarmunur á því hvort raflína væri lögð í jörðu eða hún reist ásamt því sem nauðsynlegur tengibúnaður við raflínuna yrði háður umræddri leyfisveitingu.“

Tengivirki er mannvirki og búnaður sem notaður er til að setja rafmagn inn á flutningskerfið eða til að taka rafmagn út af kerfinu. Helsti búnaður tengivirkja eru aflspennar, aflrofar, skilrofar, jarðblöð, mælaspenningar, varnarbúnaður, launafsbúnaður og hjálparbúnaður.

Ákvarðanir stjórnvalda skulu almennt eiga sér heimild í lögum. Í því felst að stjórnvöld geta almennt ekki íþyngt borgurunum eða fyrirtækjum með ákvörðunum sínum nema hafa til þess viðhlítandi lagastoð.

Markmið löggjafans með því að gera framkvæmdir flutningsfyrirtækis háðar leyfisveitingu Orkustofnunar eru m.a. þær að gera stofnuninni kleift að rækja þær eftirlitsskyldur sem henni hafa verið faldar samvæmt raforkulögum og gerð er grein fyrir hér að framan. Er hér einkum átt við að Orkustofnun skal m.a. hafa eftirlit með því að flutningskerfi séu byggð upp á hagkvæman hátt, sbr. 1. mgr. 9. gr. raforkulaga, miðað við þær forsendur sem þar er gert ráð fyrir. Samkvæmt því sem upplýst er í málinu liggur fyrir að flytja þurfi til raflínu svo og að Landsnet hf. hafi í hyggju og telji nauðsynlegt að byggja tengivirki sem henni tengjast vegna fyrirhugaðra snjóflóðamannvirkja Ísafjarðarbæjar. Hugtakið raflína, sbr. 12. töluliður 3. gr., telst samsafn af leiðurum, einangrandi efnum og tengdum búnaði til að flytja raforku á milli tveggja staða innan raforkukerfis.

Úrskurðarnefndin telur að orðalag 2. mgr. 9. gr. að teknu tilliti til 13. töluliðs 3. gr. raforkulaga taki ekki af skarið varðandi úrlausn máls þessa. Þykir bera að túlka orðin þannig að unnt sé að samræma það eftirlitshlutverki Orkustofnunar samkvæmt 9. gr. laganna, en þar skiptir meginmáli að byggja upp flutningskerfi á hagkvæman hátt með hliðsjón af öryggi, skilvirkni og áreiðanleika. Ótvírætt er að bygging nýrra raflína í máli þessu leiðir til uppsetningar nýrra tengivirkja og á hvort tveggja rót að rekja til nýlegra krafna vegna snjóflóðavarna. Framkvæmdir þessar tengjast því náð og hafa í för með sér kostnað sem óhjákvæmilegt er að meta saman þegar tekin er afstaða til hagkvæmni framkvæmdanna.

Við túlkun fyrrgreindra ákvæða hefur úrskurðarnefndin einnig til hliðsjónar tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/54/EB frá 26. júní 2003 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um niðurfellingu á tilskipun 96/92/EB, sem innleidd hefur verið í íslensk lög. Samkvæmt 15. tölul. 2. gr. hennar er hugtakið bein lína skilgreind þannig: “ : *annað hvort rafmagnslína sem tengir einangraðan framleiðslustað við einangraðan viðskiptavin eða rafmagnslína sem tengir rafmagnsframleiðanda og fyrirtæki, sem afhendir rafmagn, til eigin athafnasvæðis, dótturfyrirtækja og óbundinna viðskiptavina.*“ Af skilgreiningu tilskipunarinnar verður ekki séð að túlka beri orðið raflína þannig að hún nái aðeins til hinnar eiginlegu raflínu óháð öðrum tengdum búnaði. Þvert á móti vísa orðin í gagnstæða átt. Hér er og rétt að benda á sem fyrr er getið að í athugasemdum við 4. gr. frumvarps til laga nr. 19/2011 er sagt: „*Samkvæmt framanrituðu væri því ekki gerður greinarmunur á því hvort raflína væri lögð í jörðu eða hún reist ásamt því sem nauðsynlegur tengibúnaður við raflínuna yrði háður umræddri leyfisveitingu.*“ Þetta bendir vissulega í þá átt að löggjafinn hafi ætlast til þess að tengibúnaður eins og tengivirki hafi átt að falla undir leyfisskylda framkvæmd samkvæmt 2. mgr. 9. gr. raforkulaga.

Með vísan til fyrrgreindra röksemda telur úrskurðarnefndin að um heildstæða tengda framkvæmd sé að ræða er sé leyfisskyld. Í ljósi þessa og með vísan til greindra ákvæða raforkulaga telur úrskurðarnefndin að kæranda sé skylt að sækja um sérstakt leyfi fyrir tengivirki, þegar nauðsynlegar upplýsingar og gögn liggja fyrir.

Úrskurðarorð

Kröfum kæranda Landsnets hf. er hafnað

Ragnheiður Snorradóttir

Ragnheiður Snorradóttir formaður

Sandra Franks

Sandra Franks

Friðgeir Björnsson

Friðgeir Björnsson