
Efni: Drög að kerfisáætlun 2016-2025 og umhverfismat

Landsnet hefur kynnt drög að kerfisáætlun 2016-2025 (hér eftir nefnd tillagan) ásamt umhverfismati skv. raforkulögum, sbr. einnig reglugerð um kerfisáætlun fyrir uppbyggingu flutningskerfis raforku, og lögum um umhverfismat áætlana.

Í eftirfarandi umsögn er farið yfir tillöguna og umhverfismat hennar með tilliti til krafna í lögum um umhverfismat áætlana og samræmi hennar við Landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Framsetning og efnistöð tillögunnar og umhverfismats hennar hafa tekið nokkrum breytingum frá því síðast var kynnt tillaga að kerfisáætlun og telur Skipulagsstofnun þá þróun almennt jákvæða og til þess fallna að gera tillöguna skýrari og umhverfismatið betur úr garði gert til að styðja ákvarðanatöku um raforkuflutningskerfið. Stofnunin hefur engu að síður nokkrar spurningar og athugasemdir varðandi framsetningu og efnistöð eins og gerð er grein fyrir hér á eftir.

Landsskipulagsstefna 2015-2026 og kerfisáætlun

Í mars 2016 samþykkti Alþingi í fyrsta sinn landsskipulagsstefnu að undangengnu viðtæku samráðsferli. Landsskipulagsstefna tekur við hlutverki svæðisskipulags miðhálandisins hvað varðar að móta stefnu um skipulagsmál hálandisins en einnig er í landsskipulagsstefnu mörkuð stefna um skipulagsmál í þéttbýli og dreifbýli.

Í 13. kafla umhverfisskýrslunnar kerfisáætlunar er yfirlit yfir samræmi tillögunnar við aðrar áætlanir, þ.á.m. við landsskipulagsstefnu. Þar eru tekin upp þau ákvæði stefnunnar sem varða beint kerfisáætlun. Skipulagsstofnun minnir á að í greinargerð með tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu er að finna ýmsar gagnlegar skýringar við stefnuna. Þær eru jafnframt aðgengilegar í prentaðri útgáfu Landsskipulagsstefnu 2015-2026, sem jafnframt er aðgengileg á vefnum, http://www.skiplag.is/media/pdf-skjol/Landsskiplagsstefna_2015-2026_asamt_greinargerð.pdf, sjá þar til dæmis bls. 27-28.

Í mati á samræmi tillögunnar við landsskipulagsstefnu á bls. 55-56 í umhverfisskýrslunni er sett „?“ við samræmi tillögunnar við stefnumið landsskipulagsstefnu um miðhálandið, „✓/?“ við samræmi tillögunnar við stefnumið landsskipulagsstefnu um umhverfismat áætlana á miðhálandinu og „✓“ við samræmi tillögunnar við stefnumið landsskipulagsstefnu um umhverfismat mismunandi kosta á víðerni og náttúru hálandisins. Skipulagsstofnun gerir athugasemdir við þetta mat. Ekki hefur verið lagt fullnægjandi mat á áhrif tillögunnar á víðerni, eins og vikið er aftar í þessari umsögn. Einnig er ljóst að svo stórt inngríp að fara með háspennulínu yfir Sprengisand fellur illa eða ekki að þeim megináherslum sem fram koma í landsskipulagsstefnu um skipulagsmál á miðhálandinu.

Sviðsmyndir

Í raforkulögum er mælt fyrir um að við gerð kerfisáætlunar skuli byggja á raunhæfum sviðsmyndum um þróun raforkuframleiðslu, raforkunotkunar, markaðsþróunar og raforkuflutnings til annarra landa eftir því sem við á.

Í tillögunni er stillt upp fjórum sviðsmyndum sem lagðar eru til grundvallar við mótun tillögunnar. Þær eru: „Stöðug þróun“, „Aukin eftirspurn“, Rafvætt samfélag“ og „Fjölbreyttur markaður“.

Skipulagsstofnun telur að í slíkri sviðsmyndagreiningu hefði átt við að stilla upp svipsmynd sem felst í aukinni orkunýtni og orkusparnaði. Slíkt væri í samræmi við umræðu í öðrum Evrópulöndum og á alþjóðavettvangi og jafnframt í samræmi við áherslu á jafnvægi milli orkunýtingar og náttúruverndar. Áhugavert væri einnig að stilla upp slíkri sviðsmynd með orkuskiptum og þá jafnframt að tekið sé tillit til breyttra ferðamáta og minni ferðaparfar með áherslu á þetta og blandaða byggð.

Valkostir og markmið raforkulaga

Í tillögunni eru kynntir tveir „aðalvalkostir“ varðandi þróun raforkuflutningskerfisins, þ.e. tengingu yfir hálendið eða uppbyggingu á byggðalínuhring. Þessir tveir aðalvalkostir eru síðan nánar sundurgreindir í alls **átta valkosti** sem bornir eru saman.

Niðurstaða tillögunnar er að gera ráð fyrir þeim köflum sem eru sameiginlegir þeim fjórum valkostum sem Landsnet telur uppfylla markmið raforkulaga. Þetta eru kaflarnir Krafla-Fljótsdalur, Akureyri-Krafla, Blanda-Akureyri og Geitháls-Brennimelur (höfuðborgarsvæði-Vesturland).

Í tillögunni er hinsvegar ekki tekin afstaða til þess hvort velja skuli hálendisleiðina eða byggðalínuleiðina og þá hvaða valkost á þeim.

Spurningar vakna um hvort þeir fjórir valkostir sem Landsnet telur ekki uppfylla markmið raforkulaga geti talist raunhæfir valkostir og hversvegna þeir eru settir fram í tillögunni ef Landsnet telur þá ekki uppfylla markmið raforkulaga.

Skipulagsstofnun vekur athygli á því að markmið raforkulaga taka ekki eingöngu til hagrænna og tæknilegra þátta. Þannig kveður 4. tl. í 1. gr. raforkulaga á um að við framfylgd laganna skuli stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og í 5. tl. er kveðið á um að við framfylgd laganna skuli taka tillit til umhverfissjónarmiða.

Skipulagsstofnun fær ekki séð að horft sé með sambærilegum hætti til þessara markmiðsákvæða og annarra markmiða raforkulaga þegar Landsnet metur hvaða valkostir teljast raunhæfir. Af þeim sökum setur stofnunin fyrirvara við efnislega niðurstöðu tillögunnar um hvaða valkostir eru taldir uppfylla sett markmið.

Jarðstrengir

Í tillögunni (kafla 4.2.1 og köflum 4.4.2-4.4.9) er tilgreind sú vegalengd sem Landsnet segir tæknilega mögulegt að leggja sem jarðstreng á hverri línuleið. Settir eru fyrirvarar um að þessa vegalengd þurfi að skoða í kerfislegu samhengi, meðal annars með öðrum loftlínunum og jarðstrengjum. Ekki er rökstutt eða skýrt hvaða forsendur eru gefnar til grundvallar niðurstöðu um hámarksvegalengdir jarðstrengskafla á einstökum línuleiðum.

Af þeim dæmum sem rædd eru í tillögunni virðist sem lengd jarðstrengs á einni línuleið takmarki lengd jarðstrengs á annarri sbr. eftirfarandi í kafla 4.2.1 í tillögunni: „12 km jarðstrengur á línuleiðinni Rangárvellir-Krafla styttr þannig mögulegan jarðstreng í Blöndulínu 3 niður í að hámarki 1 km. Á sama hátt styttr 10 km jarðstrengur í Blöndulínu 3 mögulegan jarðstreng á línuleiðinni Rangárvellir-Krafla niður í að hámarki 3 km.“

Hér er um grundvallaratriði að ræða varðandi ákvarðanir um framtíðaruppbyggingu og þróun raforkuflutningskerfisins. Því telur Skipulagsstofnun að gera verði kröfu um mun ítarlegri umfjöllun um þetta, þar sem færð eru frekari rök og skýrðar forsendur þessara takmarkana. Í því sambandi vísar

Skipulagsstofnun einnig til sérfræðialits Hjartar Jóhannssonar sem stofnunin aflaði vegna mats á umhverfisáhrifum Sprengisandslínu. Þar taldi Hjörtur, út frá gefnum tæknilegum forsendum Landsnets, að mun lengri jarðstrengur kæmi til greina en Landsnet hafði kynnt í tillögu sinni að matsáætlun um framkvæmdina.

Í tillögunni (kafla 4.2.1) kemur ennfremur fram að til að auka möguleika á jarðstrengslögnum í flutningskerfinu norðanlands þurfi að auka styrk þess og verði það helst gert með bættum tengingum milli Suður- og Norðurlands. Skipulagsstofnun telur þetta gefa tilefni til þess að í kerfisáætlun sé fjallað um þann valkost að fara fyrst í styrkingu tengingar milli Suður- og Norðurlands með lagningu línu frá Geithálsi um Brennimer til Blöndu og hvaða áhrif það hefði á mögulega jarðstrengi á línuleiðunum Blanda-Akureyri-Krafla-Fljótssdalur.

Niðurstaða samanburðar á valkostum – hagrænir, tæknilegir og umhverfislegir þættir

Í samantekt tillögunnar er birt niðurstaða mats á valkostum. Niðurstaðan er birt fyrir valkostina átta auk núllkosts, miðað við þrjár af sviðsmyndunum fjórum. Þeir matsþættir sem þarna eru tilgreindir eru „Öryggi“, „Skilvirkni“, „Áreiðanleiki afhendingar“, „Hagkvæmni“ og „Gæði raforku“ og eru þeir sagðir endurspeglar markmið raforkulaga.

Skipulagsstofnun gerir athugasemd við að hér er ekki tekið tillit til þeirra markmiða raforkulaga sem varða nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og tillit til umhverfissjónarmiða. Stofnunin gerir jafnframt athugasemd við að hér eru niðurstöður umhverfismats þessara valkosta ekki teknar með og gert jafnhátt undir höfði við val á milli kosta og þeim forsendum sem varða tækni og hagkvæmni.

Skipulagsstofnun telur að birta eigi niðurstöður umhverfismats (sbr. töflu 8.1 í umhverfisskýrslu) í þessari samantekt. Stofnunin telur þetta jafnframt gefa tilefni til að endurskoða niðurstöður tillögunnar um hvaða kostir teljast fýsilegastir, þegar samþætt hefur verið litið á efnahagsleg, félagsleg og umhverfisleg áhrif.

Gerðar eru sömu athugasemdir við umfjöllun í kafla 4.7 í tillögunni.

Niðurstaða samanburðar valkosta varðandi áhrif á víðerni

Í 8. kafla umhverfisskýrslunnar kemur m.a. fram að leið B.1 án jarðstrengja sé að mati Landsnets með neikvæðustu umhverfisáhrifin en þar á eftir komi A.1 án jarðstrengja. Þarna virðist vega þyngst (sbr. töflu 8.1) að B.1 er talinn hafa veruleg neikvæð áhrif á lífríki en á móti hefur A.1 meiri áhrif á landslag og ásýnd að mati Landsnets.

Skipulagsstofnun telur að setja verði fyrirvara við þessa ályktun. Hafa verður í huga að A.1 án jarðstrengja er loftlína sem liggja mun þvert yfir miðhálandið.

Á bls. 21 í umhverfisskýrslunni segir að B.1 hafi nokkuð meiri áhrif á víðerni en A kostirnir að mati Landsnets. Landsnet setur þann fyrirvara fyrir þessari ályktun að ekki liggja fyrir afmörkun óbyggðra víðerna skv. nýjum náttúruverndarlögum sem muni að mati Landsnets væntanlega leiða til þess að skerðing A valkosta verði meiri.

Skipulagsstofnun gerir athugasemdir við þessar niðurstöður. Ef Landsnet telur að kortlagning muni leiða í ljós að A kostirnir skerði víðerni meira en B kostir er örökrétt að setja fram niðurstöðu í umhverfismati tillögunnar nú að B kostur skerði meira en A kostirnir.

Einnig vísar Skipulagsstofnun til umsagnar stofnunarinnar um tillögu að kerfisáætlun 2015-2024 hvað varðar valkosti B.1 og B.2, sem lágu um ósnortin víðerni á Norðvesturlandi, en ekki var gert ráð fyrir því í kerfisáætlun 2014-2023 að leið B færi um víðerni. Skipulagsstofnun taldi það orka tvímælis að nýir valkostir væru látnir fara um víðerni á þessu svæði og að ekki væri að finna rökstuðning fyrir því hvers vegna ástæða væri að leggja til að þessir línuvalkostir fari inn á þetta svæði og falla um leið frá því að gera grein fyrir fyrri legukosti. Í tillögunni nú er ekki heldur settur fram rökstuðningur fyrir því hvers vegna þessir valkostir eru settir fram á þennan hátt en í svörum Landsnets við umsögn Skipulagsstofnunar um tillögu að kerfisáætlun 2015-2024 er þetta skýrt með því að þetta sé einn af

fáum stöðum sem bjóði upp á að stytta byggðalínuhringinn. Skipulagsstofnun gerir enn athugasemdir við að ekki sé áfram gert ráð fyrir öðrum legukostum sem ekki skerða víðerni á þessum kafla.

Aðferðir við mat á áhrifum á víðerni

Í nýjum náttúruverndarlögum eru sett fram verndarmarkmið um landslag og víðerni, þar sem m.a. er stefnt að varðveislu landslags sem er sérstætt eða sérstaklega verðmætt vegna fagurfræðilegs og/eða menningarlegs gildis, auk þess sem standa skal vörð um óbyggð víðerni landsins.

Samkvæmt Landsskipulagsstefnu 2015-2026, sem Alþingi samþykkti í mars 2016, skal sérkennum hálendisins og náttúrugæðum viðhaldið meðal annars með verndun víðerna og landslagsheilda. Meiriháttar mannvirkjagerð skal beint að stöðum sem rýra ekki víðerni eða landslagsheildir hálendisins. Við umhverfismat framkvæmda á miðhálendinu skal lagt mat á áhrif framkvæmda á víðerni og hve mikil rýrnun, eða eftir atvikum endurheimt, verður á víðernum.

Í umhverfisskýrslunni er að takmörkuðu leyti lagt mat á áhrif valkosta á víðerni. Gengið er út frá gamalli kortlagningu á "ósnotnum víðernum" og settur fram einfaldur útreikningur á skerðingu þeirra svæða miðað við 5 km skerðingu á víðernum út frá línuleið.

Skipulagsstofnun telur þessa nálgun ekki fullnægjandi í ljósi nýrra náttúruverndarlaga og landsskipulagsstefnu. Verkefni eins og það sem hér er unnið útheimtir að mati stofnunarinnar nýja kortlagningu á víðernum á og umhverfis fyrirhugaðar línuleiðir sem byggir á viðmiðum í núgildandi náttúruverndarlögum. Jafnframt þarf við mat á rýrnun víðerna með tilkomu nýrra raflína að leggja rökstutt mat á það hversu breiðu svæði út frá raflínu þarf að gera ráð fyrir. Það er fyrst og fremst háð hæð mastra á línunni, auk fjölbreytileika landslags á línuleiðinni. Af þessum sökum setur Skipulagsstofnun fyrirvara við niðurstöður umhverfisskýrslunnar hvað varðar áhrif á víðerni. Í ljósi þess hve víðerni hálendisins hafa mikið vægi í landsskipulagsstefnu sem og í ljósi áherslu náttúruverndarlaga á víðerni og landslagsvernd og að fjórir af átta valkostum í kerfisáætlunartillögunni liggja yfir miðhálendið, telur stofnunin þetta vera annmarka sem nauðsynlegt er að bæta úr áður en kerfisáætlun er afgreidd.

Vægisæinkunnir

Í köflum 9.2-9.9 í umhverfisskýrslunni er sett fram niðurstaða um vægi áhrifa á einstaka umhverfisþætti. Ekki er í öllum köflunum gerð grein fyrir einkennum áhrifa eða viðmiðum sem liggja að baki vægisæinkunn. Meðal annars er óljóst hvers vegna valkostir í töflu 9.6 fá viðkomandi vægisæinkunn s.s. hvers vegna B.1 og B.3 fá einkunnina verulega neikvæð en B.2 og B.4 neikvæða einkunn. Þá er ekki ljóst hvers vegna valkostir A.1 og A.2 fá mismunandi vægisæinkunn hvað viðkemur áhrifum á lífríki. Þó að fyrirhugað sé að taka niður núverandi byggðalínu frá Blöndu að Fljótsdal skv. valkosti A.2 er verið að byggja nýja línu á leiðinni. Skipulagsstofnun telur að rökstyðja þurfi vægisæinkunnir betur í umhverfisskýrslunni.

Áhrif á lífríki

Skipulagsstofnun ítrekar athugasemdir sem fram komu í umsögn stofnunarinnar um tillögu að kerfisáætlun 2015-2024 um að ekki er tekið tillit til í mati á áhrifum valkosta A að línuleiðin liggur í nágrenni Þjórsárvera sem er á votlendisskrá Ramsarsamningsins. Þrátt fyrir að leiðirnar skerði svæðið ekki beint, þá kann loftlína á þessari leið að hafa áhrif á fuglalíf Þjórsárvera, en þar er m.a. eitt mesta varpland heiðagæsar á heimsvísu. Í umhverfisskýrslunni er ekki nefnd nálægð við Þjórsárver.

Stefna um raforkukerfið

Að endingu minnir Skipulagsstofnun á ákvæði 39. gr. a í raforkulögum, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Slík stefna hefur enn ekki verið mótuð, en tillaga til þingsályktunar að slíkri stefnu átti að hafa verið lögð fram á Alþingi 15. október 2016. Stofnunin telur slíka stefnu Alþingis afar mikilvægan grundvöll fyrir áætlanagerð Landsnets og bagalegt að hún liggi ekki fyrir nú við mótn kerfisáætlunar.

Aðrar athugasemdir. Skipulagsstofnun bendir á að í kafla 14 í drögum um umhverfisskýrslu um niðurstöður áhrifa valkosta er ekki minnst á áhrif valkosta A1.

Skipulagsstofnun bendir á í samantekt að lög um mat á umhverfisáhrifum eru nr. 106/2000 en lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006.

Í kafla 6.1.2 er talað jafnstraumstengingu yfir hálendið en á að vera riðstraumstenging.

Hólmfríður Bjarnadóttir

Jakob Gunnarsson