
Efni: Drög að kerfisáætlun Landsnets 2018-2027 og umhverfismat

Landsnet hefur kynnt drög að kerfisáætlun 2018-2027 (hér eftir nefnd tillagan) ásamt umhverfismati skv. raforkulögum 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 nýja stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.

Framsetning og efnistöð tillögunnar og umhverfismats hennar hafa tekið nokkrum breytingum frá því síðast var kynnt tillaga að kerfisáætlun og ný og uppfærð gögn eru komin til skjalanna svo sem vistgerðarkortlagning NÍ. Skipulagsstofnun telur þessa 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.

Stefna stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku

Alþingi samþykkti í júní síðastliðnum þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku sbr. 39. gr. raforkulaga. Ákvæði um stefnuna kom inn í raforkulög með breytingalögum nr. 26/2015. Markmið breytingalaganna var að kerfisáætlun fengi skýra stöðu í lögum og að kveðið yrði skýrar á um hvernig staðið skyldi að undirbúningi hennar, þ.m.t. samráði. Þessi ákvæði hafa svo verið styrkt enn frekar með breytingu á raforkulögum í apríl sl.

Skipulagsstofnun telur augljóst af ákvæðum raforkulaga og lögskýringargögnum að Landsneti sé ætlað að taka mið af stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku við gerð kerfisáætlunar. Dæmi um það er í 9. gr. laganna en þar segir: „*Flutningsfyrirtækið skal byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku*“. Auk þess er vitnað til stefnunnar í 9. gr. b í ákvæði um yfirferð og samþykkt kerfisáætlunar og þau markmið sem höfð eru til hliðsjónar við samþykkt hennar. Einnig í 9. gr. c, í tengslum við stöðu kerfisáætlunar gagnvart skipulagi sveitarfélaga.

Skipulagsstofnun telur fulla ástæðu til að skoða nánar samspil og samræmi kerfisáætlunar við hina nýju stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Einkum varðar það greiningu valkosta um styrkingu meginflutningskerfisins, sem síðar verður vikið nánar að í þessari umsögn. Jafnframt telur stofnunin fullt tilefni til að greina samræmi tillögunnar við stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku og vísar þar til 10. kafla umhverfisskýrslu. Auk þess bendir stofnunin á að í kerfisáætlun er eðlilegt að fjalla um B og C kafla í þingsályktun um stefnu stjórnvalda

um uppbyggingu flutningskerfis raforku, það er rannsóknir og greiningar og viðmið og meginreglur varðandi lagningu raflína.

Sviðsmyndir

Sú breyting hefur orðið frá útgáfu síðustu kerfisáætlunar að notast er við nýjar grunnforsendur við áætlun á flutningsþörf til framtíðar. Í stað sviðsmynda um þróun raforkumarkaðar á Íslandi, sem þróaðar voru af Landsneti í samvinnu við hagsmunaaðila í tengslum við vinnslu kerfisáætlunar 2016-2025, er nú notast við sviðsmyndir um raforkunotkun 2017-2050 sem skilgreindar voru og gefnar út af Raforkuhópi orkuspárnefndar í október 2017. Sviðsmyndirnar eru gefnar út sem viðbót við Raforkuspá og er ætlað að sýna óvissubilið í raforkunotkun sem leiðir af þeim breytileika sem getur verið í þeim þáttum sem ganga inn í spána. Grunnurinn að sviðsmyndunum er þannig Raforkuspáin 2017-2050. Raforkuspáin myndar eina af fjórum sviðsmyndum og eru hinar þrjár afbrigði við Raforkuspána; Hægar framfarir, Græn framtíð, Aukin stórnotkun. Í sviðsmyndinni hægar framfarir er gert ráð fyrir minni hagvexti en í Raforkuspá auk þess sem stuðst er við forsendur sem leiða til minni áherslu á umhverfismál og orkuskipti. Skipulagsstofnun telur að hér þurfi að rökstyðja hvað átt sé við að skv. þessari sviðmynd sé stuðst við forsendur sem leiði til minni áherslu á umhverfismál. Það sama á við um sviðmyndina Græna framtíð; þar er gert ráð fyrir meiri hagvexti en í Raforkuspá og aukinni áherslu á umhverfismál.

Þá bendir Skipulagsstofnun á að uppsetning upplýsinga um mismunandi sviðsmyndir, sbr. kafla 1.4 í tillögunni, voru skýrari í Kerfisáætlun 2016-2025.

Skipulagsstofnun bendir einnig á að í fyrri kerfisáætlun voru sviðsmyndir skilgreindar til um 2030 en nú hefur spátímabilið verið lengt um 20 ár í viðbót til 2050. Ekki er að finna rökstuðning fyrir þessu lengra spátímabili og telur Skipulagsstofnun að þessi lenging sé ekki heppileg og auki á ýmsa óvissu þar sem bæði eru örar tækniframfarir auk þess sem viðhorf til orkusparnaðar verða sífellt meira áberandi.

Skipulagsstofnun telur auk þess að í sviðsmyndagreiningu kerfisáætlunar hefði átt við að stilla upp sviðsmynd 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 ferðaþarfar með áherslu á þetta og blandaða byggð.

Valkostir um styrkingu meginflutningskerfisins

Í tillögunni eru kynntir tveir „aðalvalkostir“ um styrkingu meginflutningskerfisins, þ.e. tenging yfir hálendið eða uppbygging á byggðalínuhring. Þessir tveir aðalvalkostir eru síðan nánar sundurgreindir í alls átta valkosti sem bornir eru saman. Auk þess er í tillögunni svo kallaður núllkostur sem felur í sér að ekki yrði af neinum framkvæmdum.

Niðurstaða valkostagreiningar er að þær línulagnir sem sameiginlegar eru öllum valkostum verði fullkláraðar á því tímabili sem áætlunin nær yfir. Það eru Kröflulína 3 (milli Kröflu og Fljótsdals), Hólasandslína 3 (milli Akureyrar og Kröflu) og Blöndulína 3 (milli Blöndu og Akureyrar), Lyklafellslína 1 og Suðurnesjalína 2. Einnig þurfi að auka flutningsgetu á milli höfuðborgarsvæðis og Vesturlands, annað hvort með uppfærslu á Brennimelslínu 1 eða með byggingu nýrrar línu þar á milli. Það sama gildir um tengingu á milli Hellisheiðar og höfuðborgarsvæðis. Samhliða þessum verkefnum er áætlað að fjárfesta bæði í svæðisbundnu kerfunum og endurnýjun núverandi flutningsmannvirkja. Í tillögunni er hinsvegar ekki tekin afstaða til þess hvort velja skuli hálendisleiðina eða byggðalínuleiðina og þá hvaða valkost af þeim.

Í kafla „4.2.2 Mat á valkostum“ í tillögunni kemur fram að valkostir hafi verið metnir með tilliti til ólíkra sviðsmynda og bornir saman á grundvelli markmiða sem getið er í 9. gr. raforkulaga. Þessi markmið eru sex talsins samkvæmt tillögunni og þar á meðal að horfa skuli til stefnu stjórnvalda um

uppbyggingu flutningskerfis raforku. Að einhverju leyti er um að ræða sambærileg markmið í raforkulögum annars vegar og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku hins vegar. Stofnunin telur þó augljóst að ekki hafi verið litið til allra markmiða í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku og vísar þar í 4 gr. í „A. Almenn atriði er varða uppbyggingu flutningskerfis raforku“. Þar stendur skýrt að „Skoða skal að hve miklu leyti megi nýta jarðstrengi með hagkvæmum hætti við uppbygginguna. Ekki verði ráðist í línulagnir yfir hálendið,“. Það er mat Skipulagsstofnunar að valkostir um línulagnir yfir hálendið (sbr. A.1, A.1-J50 og A2) geti ekki talist raunhæfir valkostir ef þeir eru í veigamiklum atriðum í ósamræmi við ofangreinda stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Auk þess bendir stofnunin á stefnuýfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu.

Í kafla 1.1 í umhverfisskýrslu kemur þó fram að niðurstaða kerfisáætlunar og umhverfismats sé að skoða betur nánari útfærslur af hálendisleið A og af byggðaleið, B, áður en ákveðið verði hvaða leið henti samfélaginu best, meðal annars með hliðsjón af stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu og styrkingar flutningskerfis raforku án þess að ráðast í línulagnir á hálendinu.

Skipulagsstofnun vekur einnig 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.

Landsskipulagsstefna 2015-2026 - Víðerni

Árið 2016 samþykkti Alþingi í fyrsta sinn landsskipulagsstefnu að undangengnu víðtæku samráðsferli. Landsskipulagsstefna tekur við hlutverki svæðisskipulags miðhálandisins hvað varðar að móta stefnu um skipulagsmál hálendisins en einnig er í landsskipulagsstefnu mörkuð stefna um skipulagsmál í þéttbýli, dreifbýli og á haf- og strandsvæðum.

Í 10. kafla umhverfisskýrslu 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.skipulag.is/media/pdf-skjol/Landsskipulagsstefna_2015-2026_asamt_greinargerð.pdf. Sjá þar til dæmis bls. 27-28.

Í mati á samræmi tillögunnar við landsskipulagsstefnu á bls. 57-58 í umhverfisskýrslunni er sett „?“ við samræmi tillögunnar við stefnumið landsskipulagsstefnu um miðhálandið, „□/?“ við samræmi tillögunar við stefnumið landsskipulagsstefnu um umhverfismat áætlana á miðhálandinu og „□“ við samræmi tillögunnar við stefnumið landsskipulagsstefnu um umhverfismat mismunandi kosta á víðerni og náttúru hálendisins. Skipulagsstofnun gerir athugasemdir við þetta mat og telur það óljóst. Það kemur fram að við umhverfismat tillögunnar hafi verið reiknuð út skerðingaráhrif einstakra línuleiða (sbr. töflu 6.3 í umhverfisskýrslu) og í kjölfarið lagt mat á áhrif valkosta á víðerni. Samkvæmt því virðast valkostir A.1, A.2 og B1 hafa verulega neikvæð áhrif á víðerni hálendisins og landslagsheildir. Einnig er ljóst að svo stórt inn grip að fara með háspennulínu yfir Sprengisand fellur illa eða ekki að þeim megináherslum sem fram koma í landsskipulagsstefnu um skipulagsmál á miðhálandinu. Greining á samræmi tillögunnar við Landsskipulagsstefnu 2015-2026 ætti að vera í samræmi við það.

Á bls. 20 í umhverfisskýrslu birtir Landsnet annars vegar umfang skerðinga á víðernum byggða á kortlagningu víðerna frá Umhverfisstofnun og hins vegar tillögur Þorvarðar Árnasonar o.fl. (2017)¹.

Skipulagsstofnun telur ekki eðlilegt að styðjast við skilgreiningu á víðernum samkvæmt eldri lögum um náttúruvernd (nr. 44/1999) sbr. töflu 6.3 í umhverfisskýrslu. Alþingi hefur samþykkt ný lög um náttúruvernd nr. 60/2013 en þar er skilgreint hugtakið óbyggð víðerni sem væri eðlilegur grundvöllur greiningar á áhrifum valkosta á víðerni.

Á bls. 20 í umhverfisskýrslu kemur fram að valkostir A og B fari báðir um miðhálandið. A valkostir fara allir um miðhálandið en landið sem fer undir mannvirkin er mismikið eftir kostum. Miðað við forsendur sem koma fram í kafla 5.1, þá er bein röskun á miðhálandinu á bilinu 166 ha til 400 ha. Þar er röskun vegna A.1 og A.2 án jarðstrengs á Sprengisandi minnst af A valkostunum innan hálandisins, því næst A.1-DC og að lokum A.1-J50 og A.2 með 50 km jarðstreng á Sprengisandi. Valkostir B skerða mun minna víðerni miðhálandisins en valkostir A (mynd 6.2), en samkvæmt þeim valkostum verður skerðingin á bilinu 45-179 ha. Engu að síður er komist að þeirri niðurstöðu að valkostur B.1 hafi nokkuð meiri áhrif á víðerni en A kostirnir. Landsnet kemst að þessari niðurstöðu með notkun aðferðarfræði Þorvarðar.

Skipulagsstofnun gerir athugasemdir við þessar niðurstöður. Ekki liggur fyrir kort af umfangi víðerna á miðhálandinu, sbr. grein 1.1.4 í Landskipulagsstefnu 2015-2026, og því er ekki hægt að styðjast einvörðungu við upplýsingar byggðar á rannsókn Þorvarðar og félaga. Skipulagsstofnun telur þá niðurstöðu í umhverfismati tillögunnar, að valkostur B1 skerði meira víðerni en A kostirnir, byggi á veikum grunni. Jafnframt telur stofnunin tilefni til að endurskoða legu valkosta B1 m.t.t. skerðingar á víðernum, sbr. umsögn stofnunarinnar um tillögu að kerfisáætlun 2015-2024.

Landslagsheildir og einkenni lands

Á bls. 18 í umhverfisskýrslu kemur fram að í umhverfismati var landinu skipt upp í landslagsheildir svo sem a) landbúnaðarland, b) mannvirki, c) sérstætt eða óvenju fjölbreytt, litríkt og sérstæð form, d) stórskorið og/eða fjölbreytt, e) algengt og með litlum breytileika, f) flatt land. Við mat á mögulegum áhrifum voru lagðar til grundvallar upplýsingar úr verkefninu Íslenskt landslag, sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni.

Áhrif valkosta A á landslagsheildir eru minnst af valkosti A.1-DC og næstminnst af A.2 með 50 km jarðstreng um Sprengisand en mest áhrif hefur kostur A.1 með loftlínu um Sprengisand. Af valkostum B hefur B.4 minnst áhrif á landslagsheildir en B.1 og B.2 mest áhrif. Við mat á áhrifum á landslagsheildir var m.a. horft til þess hvort valkostirnir skipti þeim upp samkvæmt fyrrgreindri aðferðarfræði og hvort líklegt sé að hægt væri að fella mannvirki inn í landslag. Út frá flokkun fara kostir B.1, B.3 og B.4 um flestar landslagsheildir og fara að stórum hluta um svæði sem er (c) sérstætt eða óvenju fjölbreytt, litríkt og sérstæð form og (d) stórskorið og/eða fjölbreytt. A kostirnir fara allir um svipuð svæði sem eru stórskorin og/eða fjölbreytt. Þeir fara talsvert minna um heildir sem teljast sérstæð og óvenju fjölbreytt (d) en B kostir. Þá fer hálandisleið A valkosta yfir landslagsheild sem er einsleit og flöt (f).

Skipulagsstofnun fær ekki séð hverju þessi flokkun á landslagsheildum skili þar sem rökstuðningur fyrir hverri heild er takmarkaður. Auk þess er ekkert beint gildismat er til staðar fyrir hverja heild.

Jarðstrengir

Í kafla 4.4 í tillögunni er fjallað um takmarkanir á lagningu jarðstrengja og í kafla 4.4.1 kemur fram að Landsnet hafi unnið greiningu á mögulegri lengd jarðstrengja í nýju meginflutningskerfi á

¹ Þorvarður Árnason, David Ostman og Adam Hoffritz, 2017: Kortlagning víðerna á miðhálandi Íslands. Tillögur að nýrri aðferðarfræði

Norðurlandi. Ekki hafa verið gerðar greiningar á mögulegum jarðstrengslögnum í 220 kV kerfinu á Suðvesturlandi á jafn ítarlegan hátt og gerðar hafa verið fyrir Norðurland.

Að mati Skipulagsstofnunar er hér um grundvallaratriði að ræða varðandi ákvarðanir um framtíðaruppbyggingu og þróun raforkuflutningskerfisins. Því telur Skipulagsstofnun að gera verði kröfu um mun ítarlegri umfjöllun um þetta atriði í kerfisáætlun, þar sem færð eru frekari rök og skýrðar forsendur þessara takmarkana.

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.

Jakob Gunnarsson

Einar Jónsson