

Skipulagsstofnun

Laugavegi 166

105 Reykjavík

13.02 2015

2014-01-149

Efni: Umsögn Landsnets hf. um tillögu að landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Vísað er til erindis Skipulagsstofnunar, dags. 19. desember sl., þar sem óskað er eftir umsögn Landsnets um tillögu að landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Athugasemdir Landsnets við landsskipulagsstefnu eru eftirfarandi:

Markmið landsskipulagsstefnu um grunnkerfi á landsvísu

Í inngangi að tillögu að landskipulagsstefnu kemur fram að auk markmiða skipulagslaga leggur Skipulagsstofnun fjögur viðfangsefni til grundvallar í stefnumótuninni, þ.e.:

- Að skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að sjálfbærri þróun.
- Að skipulag byggðar og landnotkunar sé sveigjanlegt og stuðli að seiglu gagnvart samfélags- og umhverfisbreytingum.
- Að skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að lífsgæðum fólks.
- Að skipulag byggðar og landnotkunar styðji samkeppnishæfni landsins alls og einstakra landshluta.

Landsnet tekur heilshugar undir að ofangreind viðfangsefni séu verðugir hornsteinar að mótu landsskipulagsstefnu. Landsnet bendir á að samhljómur er með þessum stefnumiðum og þeim sem Landsneti er ætlað að uppfylla samkvæmt raforkulögum, þ.e. að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Landsneti er þannig gert að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku, tryggja öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda, stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti.

Landsnet bendir á að fullnægjandi raforkuflutningskerfi er ein af grunnforsendum þess að Ísland nái markmiðum um sjálfbæra þróun. Þá er traust og sveigjanlegt flutningskerfi lykilþáttur í því að skipulag byggðar og landnotkunar sé sveigjanlegt, hafi seiglu gagnvart samfélags og – umhverfisbreytingum og stuðli að samkeppnishæfni allra landshluta eins og lögð er áhersla á í tillöggunni og í byggðaáætlun og sóknaráætlun 2020. Þessir þættir sem og lífsgæði fólks eru háð traustu grunnkerfi til afhendingar á umhverfisvænni raforku til fyrirtækja og almennings, enda flest allar athafnir í nútíma samfélagi háðar raforku. Örugg afhending raforku til almennra notenda er þannig augljós forsenda fyrir framgangi þeirra stefnumiða sem landsskipulagsstefna grundvallast á.

Landsskipulagsstefna hefur verið í vinnslu um langa hríð og hefur Landsnet gefið umsagnir á fyrri stigum skipulagsvinnunnar. Í umsögnum sínum hefur Landsnet komið því á framfæri að eðlilegt sé að fjallað sé sérstaklega um raforkuflutningskerfið í landsskipulagsstefnunni. Jafnframt má benda á að skv. áherslum umhverfisráðherra fyrir landsskipulagsstefnu og reglugerð 1001/2011 skal m.a. fjalla um orkunýtingu og orkuflutning í landsskipulagsstefnu.

Rétt er að benda á að af innviðum samfélagsins er raforkuflutningskerfið einna mikilvægast hvað varðar almannaoryggi. Allir innviðir landsins eru háðir áreiðanlegrí afhendingu raforku og sama gildir um rekstur fyrirtækja og heimila. Tryggt aðgengi að raforku er forsenda nútíma samfélags



og því er mjög óeðlilegt að ekki sé mótuð stefna um raforkuflutningskerfið í landskipulagsstefnu. Benda má á að í landsskipulagsstefnu er sérstaklega fjallað um samgöngur og fjarskipti, en báðir þessir innviðir eru háðir raforku.

Þá gerir Landsnet athugasemd við það að einungis er fjallað um raforkuflutning í tengslum við raforkuframleiðslu. Raforkuflutningur, hvort sem er á hálendinu eða í kafla um skipulag dreifbýlis, er ekki tekinn fyrir sem sérstakur liður heldur er umfjöllunin ávallt tengd orkuframleiðslu og virðist gæta misskilnings varðandi hlutverk flutningskerfisins. Raforkuflutningskerfi landsins þjónar jafnt atvinnulífi, almenningi sem raforkuframleiðendum og er þannig mikilvægt kerfi í þágu allra landsmanna líkt og samgöngur og fjarskipti. Í stað þess að setja markmið um grunnkerfi raforkuflutnings, líkt og gert er fyrir önnur mikilvæg grunnkerfi á landsvísu, er í landsskipulagsstefnu fremur lögð áhersla á að skilyrða eða takmarka uppbyggingu þess, þó að slíkt stangist á við öll fjögur stefnumið landsskipulagsstefnunnar hér að ofan. Sem dæmi má nefna að einu áherslurnar sem koma fram um raforkuflutning við skipulag dreifbýlis í kafla 2.5.1 eru þær að við lagningu raflína verði lagt mat á umhverfisáhrif þeirra, sem þó, líkt og með samgöngur, er lögbundinn og sjálfsagður þáttur í undirbúningi þessara mannvirkja. Engin ástæða er til að setja sérstök markmið um það í landsskipulagsstefnu að farið sé að lögbundnum ferlum, fremur en við undirbúning verkefna í samgöngum eða fjarskiptum.

Í ljósi ofanritaðra röksemda ítrekar Landsnet nauðsyn þess að fjallað verði sérstaklega um raforkuflutning í landskipulagsstefnu. Bent er á að sett erustatt hnitmiðuð markmið varðandi innviðina samgöngur og fjarskipti í köflum 1.3, 1.5, 2.6 og 2.7. Landsnet leggur til að gerðir séu sambærilegir kaflar um orkuflutning og orkudreifingu í landsskipulagsstefnunni þar sem áhersla er lögð á að tryggja gæði, sveigjanleika og öryggi raforkuahendingar á landinu um leið og gætt verði að áhrifum á náttúru og landslag.

Þessu til stuðnings bendir Landsnet á ágæta umfjöllun um raforkuflutnings og -dreifikerfi í landsskipulagsstefnu Skotlands, en hafa má umfjöllunina til hliðsjónar við gerð sambærilegs kafla í landskipulagsstefnu fyrir Ísland. Í gr. 156 og 157 í landsskipulagsstefnu Skotlands (Scottish Planning Policy)¹ segir:

„156. Strategic development plans should support national priorities for the construction or improvement of strategic energy infrastructure, including generation, storage, transmission and distribution networks. They should address cross-boundary issues, promoting an approach to electricity and heat that supports the transition to a low carbon economy.

157. Local development plans should support new build developments, infrastructure or retrofit projects which deliver energy efficiency and the recovery of energy that would otherwise be wasted both in the specific development and surrounding area. They should set out the factors to be taken into account in considering proposals for energy developments. These will depend on the scale of the proposal and its relationship to the surrounding area and are likely to include the considerations set out at paragraph 169.“

Hálendið: Skilgreining víðerna og möguleikar á uppbyggingu raforkuflutningskerfisins

Í greinagerð um kafla 1.1 í landsskipulagsstefnu segir:

„Í landsskipulagsstefnu er unnið út frá þeiri megin skipulagshugmynd svæðis-skipulagsins að viðhalda skuli víðernum hálendisins. Til að framfylgja slíkri stefnu er nauðsynlegt að hafa yfirsýn yfir umfang víðerna og hvernig það breytist í tímans rás. Fram til þessa hefur verið nokkuð á reiki hvaða mannvirki skuli taka með þegar víðerni eru kortlögð, svo sem hversu áberandi vegir/vegslóðar þurfi að vera í landi eða hversu stórar byggingar þurfi að vera til að vera tekin með í

¹ Sjá: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0045/00453827.pdf>



fjarlægðarútreikningum á víðernum. Mikilvægt er að fastsetja ákveðin viðmið í þessu tilliti, svo fá megi fram nægilega áreiðanlega mælingu frá einum tíma til annars á því hver þróun á útbreiðslu víðerna er með tilliti til skipulagsákvarðana. Í því skyni er hér lagt til að Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun hafi forgöngu um að festa ákveðin viðmið og kortleggja reglulega umfang víðerna á hálandinu." (bls. 44)

Samkvæmt þessu er lagt til að Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun sé falið það hlutverk að túnka víðernishugtakið og afmarka í framhaldi víðerni á landinu.

Að mati Landsnets er skilgreining um óbyggð víðerni sem finna má í nýjum lögum um náttúruvernd, og taka eiga gildi sumarið 2015, skýr. Þar segir að óbyggð víðerni séu svæði

„í óbyggðum, að jafnaði a.m.k. 25 km² að stærð og í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínum, orkuverum, miðlunarlonum og uppbyggðum vegum“.

Landsnet leggur áherslu á að í landsskipulagsstefnu sé skilgreining á víðerni skýr en því ekki haldið opnu til síðari tíma túlkunar. Því beri landsskipulagsstefnu að nota skilgreiningu nýrra náttúruverndarlaga, sem nýbúið er að endurskoða frá skilgreiningu í gildandi lögum um náttúruvernd.

Í þessu samhengi er bent á umfjöllun um nýjar flutningslínur um hálandið sem finna má í greinargerð um kafla 1.4, um sjálfbæra nýtingu orkulinda. Þar segir m.a.:

„Nýjar flutningslínur raforku geta samrýmst landsskipulagsstefnu falli þær að þeim áherslum sem þar eru settar fram um verndun víðerna. Það getur helst átt við ef línlínur eru lagðar meðfram núverandi línustæðum eða lagðar í jörð.“ (bls. 51)

Landsnet bendir á að samkvæmt gildandi svæðisskipulagi fyrir miðhálendi Íslands og aðalskipulagi Ásahrepps, Þingeyjasveitar og Rangárþings Ytra er gert ráð fyrir háspennulínu yfir Sprengisand, en við gerð landsskipulagsstefnu ber skv. markmiðum reglugerðar nr. 1001/2011 að taka mið af þessum áætlunum. Á svæðisskipulagi miðhálendis er línan staðsett innan mannvirkjabeltis. Svæðisskipulagið miðaði þannig að því að línuleiðin væri utan ósnortinna víðerna.

Eins og fram kemur í greinargerð landsskipulagsstefnu (bls. 44) um kafla 1.1, um markmið um víðerni og náttúrugæði í landsskipulagsstefnu, svipar skilgreiningu um verndarheildir mjög til skilgreiningar á ósnortnum víðernum. Ný flutningsleið raforku er samkvæmt gildandi svæðisskipulagi miðhálendis og aðalskipulagsáætlunum innan mannvirkjabeltis og utan óbyggðra víðerna.

Því gerir Landsnet alvarlegar athugasemdir við framsetningu landsskipulagsstefnunnar hvað þetta varðar þar sem landsskipulagstefna skilyrðir annars vegar að flutningsleiðir skuli samræmast áherslum um verndun víðerna en leggur svo til að sú afmörkun sé háð síðari tíma túlkun.

Það má jafnframt skilja af þessari umfjöllun í landsskipulagsstefnu að ekki verði um að ræða uppbyggingu flutningslína um hálandið jafnvel þó þær leiði ekki til skerðingar víðerna, því engu að síður þurfi þær að liggja meðfram núverandi línum eða í jörðu. Landsnet telur að með þessu sé verið að útiloka möguleika á háspennulínu yfir hálandið, þar sem engin loftlína er þar fyrir á talsverðum hluta leiðarinnar og ekki er talið raunhæft að leggja jarðstreng alla leið yfir hálandið. Jafnframt má benda á að í vinnslu er stefnumótun stjórnvalda um lagningu jarðstrengja sem eðlilegt er að litið verði til við ákvarðanatöku um jarðstrengi.

Landsnet telur jafnframt að þetta orðalag sé í ósamræmi við gildandi áætlanir svæðisskipulags Miðhálendisins og aðalskipulagsáætlana og útiloki raunhæfa möguleika á línlögn yfir hálandið. Því er lagt til að orðalagi landsskipulagsstefnu sé breytt. Í tillögunni segir nú:



„Nýjar flutningslínur raforku geta samrýmst landsskipulagsstefnu falli þær að þeim áherslum sem þar eru settar fram um verndun víðerna. Það getur helst átt við ef línur eru lagðar meðfram núverandi línustæðum eða lagðar í jörð.“

Setningunni verði breytt í eftirfarandi:

„Nýjar flutningslínur raforku geta samrýmst landsskipulagsstefnu en áhersla er lögð á að komið sé eins og kostur er í veg fyrir skerðingu víðerna við leiðarval og að áhrifum á náttúrufar og landslag sé haldið í lágmarki. Sé þess kostur ber að leggja áherslu á að línurnar liggi meðfram núverandi línustæðum eða séu lagðar í jörð, ef slík framkvæmd samræmist væntanlegri stefnumótun stjórnvalda um lagningu jarðstrengja.“

Pörf fyrir uppbyggingu flutningskerfisins og kerfisáætlun Landsnets

Í greinargerð með tillögu að landsskipulagsstefnu er umfjöllun um flutningskerfið haldið áfram. Þar segir á bls. 51:

„Ekki verði reistar frekari loftlínur innan miðhálendisins nema nauðsyn beri til og aðrir kostir hafi verið útlokaðir, þ.e. aðrar leiðir eða lagning í jörð. Áður en til ákvárdana um byggingu slíkra mannvirkja kemur hafi farið fram mat á þörf fyrir uppbyggingu og umhverfismat, bæði á viðkomandi áætlunum og þegar kemur að undirbúningi einstakra framkvæmda. Þar sem kerfisáætlun er eina áætlunin sem fjallar um þróun raforkuflutningskerfis landsins í heild er brýnt að þar verði bornir saman helstu þróunarkostir raforkukerfisins, lagt mat á umhverfisáhrif og tekin afstaða til framtíðarþróunar meginflutningskerfisins.“

Landsnet gerir alvarlegar athugasemdir við þetta orðalag og leggur til að því verði breytt, sjá tillögu hér að neðan. Samkvæmt raforkulögum er Landsnet eina fyrirtækið sem hefur umboð til að reka flutningskerfi raforku á Íslandi. Fyrirtækið vinnur undir eftirliti Orkustofnunar og þarf sérstaka heimild stofnunarinnar til þess að reisa ný flutningsmannvirki raforku. Bygging nýrra háspennulína er ekki sérstakt markmið í sjálfu sér og ekki gert nema nauðsyn krefji. Í kerfisáætlun og í umhverfismati hennar er fjallað um alla þá þætti sem leiðbeiningarnar í málgreininni hér að ofan nefna. Auk þess er lagt mat á þörf fyrir hverja framkvæmd Landsnets. Jafnframt er ekki ráðist í framkvæmdir nema að lokinni skipulagsmeðferð skv. skipulagslögum og lögum um umhverfismat áætlana þar sem það á við, lokið sé mati á umhverfisáhrifum og leyfis hafi verið aflað hjá öllum leyfisveitendum, s.s. Orkustofnun og viðkomandi sveitarfélagi.

Landsnet bendir jafnframt á að eins og fram kemur í landsskipulagsstefnu gefur fyrirtækið út kerfisáætlun á hverju ári, um þróun flutningskerfisins til 10 ára í senn. Í kerfisáætlun fyrir árin 2014-2023 var sérstaklega greint hvað gera þurfi til að uppfylla framtíðarflutningsþörf raforkuflutningskerfisins, bæta öryggi þess, stöðugleika og tryggja seiglu gagnvart umhverfis- og samfélagsbreytingum. Í framhaldi af þessari greiningu á framtíðarþörfinni voru mótaðir þrír raunhæfir valkostir til tíu ára sem gætu uppfyllt þessa þörf. Háspennulína yfir hálendi Íslands er hluti af tveimur þessara þriggja valkosta. Niðurstaða umhverfismats kerfisáætlunar 2014-2023 benti til þess að kostur sem felur í sér línu um hálendið væri bestur m.t.t. umhverfisáhrifa. Gert er ráð fyrir því að umhverfismat kerfisáætlunar fyrir árin 2015-2024 muni leiða það í ljós hvort þessar vísbendingar séu réttar eða hvort að aðrir valkostir sem uppfylla sömu þörf hafi minni áhrif.

Í beinni tilvísun úr landsskipulagsstefnu hér að ofan er vísað til kerfisáætlunar Landsnets og umhverfismats hennar. Samhengi textans gefur til kynna að áður nefndan rökstuðning fyrir þörf á uppbyggingu og vali á kostum skuli byggja á niðurstöðum kerfisáætlunar, en að mati Landsnets þarf að kveða skýrar að orði.



Með tilliti til athugasemda Landsnets um að ekki sé þörf á því nefna sérstaklega lögbundna undirbúningsferla og í ljósi umfjöllunar hér að ofan um kostagreiningu í umhverfismati kerfisáætlunar leggur Landsnet til að málsgrein sem vitnað er til hér að ofan verði til skýringar og einföldunar orðuð á eftirfarandi hátt:

„*þar sem kerfisáætlun Landsnets er eina áætlunin sem fjallar um þróun raforkuflutningskerfis landsins í heild er eðlilegt að þar verði bornir saman helstu þróunarkostir raforkuflutningskerfisins, lagt mat á umhverfisáhrif þeirra og afstaða tekin til framtíðarþróunar meginflutningskerfisins byggt á þeirri niðurstöðu.*

Ef þörf er talin á línlögn innan miðhálendisins, skal við greiningu og samanburð kosta skoða alla raunhæfa möguleika með það að markmiði að takmarka eins og kostur er nýjar loftlinur.“

Lögbundnir undirbúningsferlar

Í greinargerð með tillögu að landsskipulagsstefnu segir á bls. 51:

„*I umhverfismati rammaáætlunar og viðkomandi skipulagsáætlana þarf að fjalla um umhverfisáhrif fyrirhugaðra flutningsmannvirkja á viðkomandi svæði og bera saman þá kosti sem til greina koma. Við skipulagningu og hönnun framkvæmda við orkuvinnslu og orkuflutning verði dregið eins og kostur er úr áhrifum á víðerni, sérkenni og náttúrugæði miðhálendisins“*

Gerð er athugasemd við þessa umfjöllun og vísan til umhverfismats rammaáætlunar, umhverfismats á öðrum áætlanastigum sem og til mats á umhverfisáhrifum framkvæmda (sbr. umfjöllun í kafla 2.5.1). Það verður að teljast sjálfsagt að farið verði að lögformlegum ferlum umhverfismats áætlana og mats á umhverfisáhrifum framkvæmda og ekki ástæða til að tiltaka það sérstaklega í landsskipulagsstefnu að það verði gert. Því er lagt til að þessi texti verði tekinn út. Jafnframt er bent á að rammaáætlun og umhverfismat hennar fjallar einungis um þörf fyrir tengingu einstakra orkuflutningskosta en ekki um þörf fyrir uppbyggingu flutningskerfisins í heild sinni. Þó niðurstöður rammaáætlunar séu ein af þeim forsendum sem Landsnet lítur til varðandi líklega orkuflutningsþörf í framtíðinni, þá er uppbygging flutningskerfisins í heild sinni ekki háð tengingu einstakra framleiðslueininga eða umhverfismati rammaáætlunar.

Virðingarfyllst

Guðmundur I. Ásmundsson

Forstjóri

Landsnet hf.

Gylfaflöt 9

112 Reykjavík