

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

7.10.2015  
2014-01-149/11.3

**Efni: Umsögn um þingsályktunartillögu um landsskipulagsstefnu 2015-2026, 101. mál**

Landsnet vísar til tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026, þskj. 101 á 101. máli. Þingsályktunartillagan var lögð fram á síðasta löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu.

Í athugasemdum þingsályktunartillögunnar kemur fram að hún sé efnislega óbreytt frá fyrri framlagningu. Í ljósi framkominna athugasemda á síðasta löggjafarþingi hefði verið full ástæða til að taka tillöguna til endurskoðunar, m.a. þannig að sett væru fram sérstök markmið um raforkuflutningskerfið í landsskipulagsstefnunni, til samræmis við umfjöllun stefnunnar um samgöngur og fjarskipti. Í því sambandi er bent á að slíka nálgun er m.a. að finna í landsskipulagsstefnu Danmerkur, Írlands og Skotlands, eins og nánar er gert grein fyrir í meðfylgjandi minnisblaði Landsnets og EFLU verkfræðistofu.

Þar sem tillagan er efnislega óbreytt vísar Landsnet til meðfylgjandi fyrri umsagnar um landsskipulagsstefnu, þar sem fyrirtækið lagði þetta til. Þá er einnig meðfylgjandi minnisblað Landsnets og EFLU verkfræðistofu um samanburð á flokkun raforkuflutningskerfa með öðrum helstu innviðum í öðrum löndum, sem sent var umhverfis- og samgöngunefnd á síðasta löggjafarþingi að beiðni nefndarinnar.

Virðingarfyllst,



Guðjón Axel Guðjónsson, lögfræðingur Landsnets.

*Fylgiskjöl:*

1. Umsögn Landsnets, dags. 11.5.2015.
2. Fylgiskjal með umsögn, dags. 11.5.2015.
3. Minnisblað Landsnets og EFLU

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

11.05.2015  
2014-01-149/11.3

**Efni:** Umsögn um þingsályktunartillögu um landsskipulagsstefnu 2015-2026 - 689. mál.

Landsskipulagsstefna hefur verið í vinnslu um langa hríð og hefur Landsnet komið að ábendingum við vinnslu hennar, að því marki sem það var gert kleift. Athugasemdir Landsnets við auglýsta tillögu að landsskipulagsstefnu frá því í febrúar eru meðfylgjandi. Við úrvinnslu athugasemda tók Skipulagsstofnun undir mörg af þeim atriðum sem Landsnet benti á og gerði breytingar á landsskipulagsstefnu til að koma til móts við þær. Landsnet telur engu að síðar að í veigamiklum málum hafi Skipulagsstofnun ekki tekið tillit til athugasemda fyrirtækisins.

Raforkuflutningskerfið er eitt af allra mikilvægustu grunnkerfum landsins. Landsnet hefur undafarin misseri fjallað um knýjandi nauðsyn þess að styrkja meginflutningskerfi raforku í landinu, einkum flutningskerfið á landsbyggðinni. Eftir ítarlegar greiningar er nú unnið að samanburði á megin valkostum. Annar þeirra gerir ráð fyrir línu yfir hálandið en hinn nýrri línu hringinn í kringum landið. Mismunandi valkosti þarf að meta út frá umhverfisáhrifum, kostnaði, öryggi og öðrum þeim þáttum sem skipta máli. Brýnt er að útiloka ekki fyrirfram ákveðna valkosti heldur bera þá saman á grundvelli bestu fáanlegu upplýsinga. Áhyggjur Landsnets beinast að því að fari texti landsskipulagsstefnu um miðhálandið óbreyttur í gegnum þingið þá stuðli það síður að upplýstri umræðu og faglegri kostagreiningu til styrkingar flutningskerfis landsins.

Helstu athugasemdir Landsnets eru eftirfarandi:

1.

Landsnet bendir á að samkvæmt gildandi svæðisskipulagi fyrir miðhálandi Íslands og aðalskipulagi Ásahrepps, Þingeyjasveitar og Rangárbings ytra er gert ráð fyrir háspennulínu yfir Sprengisand. Við gerð landsskipulagsstefnu ber skv. markmiðum reglugerðar nr. 1001/2011 að taka mið af þessum áætlunum. Á svæðisskipulagi miðhálandis er línun staðsett innan mannvirkjabeltis. Svæðisskipulagið miðaði þannig að því að línuleiðin væri utan ósnortinna víðerna.

Skilja má svar Skipulagsstofnunar við athugasemdum á þann hátt að lína um Sprengisand sé gömul hugmynd sem hafi einungis haldist inni á áætlunum án þess að um raunhæfan kost væri að ræða eða raunverulega stefnumótun af hálfu hlutaðeigandi skipulagsyfirlvalda. Landsnet bendir á að lína um Sprengisand er í samræmi við aðalskipulag allra viðkomandi sveitarfélaga. Þessar áætlanir hafa allar reglulega verið teknar til endurskoðunar frá því að svæðisskipulag um miðhálandi Íslands tók fyrst gildi, síðast árið 2011 í Þingeyjarsveit. Jafnframt er unnið í samvinnu við þessi sveitarfélög að nánara leiðarvali og umhverfismati til að fá betri upplýsingar um umhverfisáhrif þessa kosts. Landsnet hefur til þessa unnið á þeim grunni sem svæðisskipulag fyrir miðhálandi Íslands og ofangreindar aðalskipulagsáætlanir hafa skapað. Benda má á að lína um Sprengisand getur verið að hluta til í lofti eða jörðu og í mörgum tilvikum er um afturkræfa framkvæmd að ræða, fyrir hvorn kost.

2.

Landsnet getur ekki tekið undir þá fullyrðingu að gera verði ráð fyrir því að margt hafi breyst varðandi tæknilegar forsendur um lagningu raflína, í lofti eða jörðu. Skipulagsstofnun skýrir ekki út hvaða upplýsingar hún byggir þessa fullyrðingu á. Minnt er á að enn eru sömu vandkvæði varðandi flutning raforku á hárrí spennu um jarðstrengi og voru þegar að svæðisskipulag miðhálandis Íslands tók gildi. Nefna má að nýlega var gefin út ítarleg skýrsla um jarðstrengi sem unnin var af hópi innlendra og



erlendra sérfræðinga fyrir Landsnet. Sú skýrsla staðfestir að enn er verulegur kostnaðarmunur á loftlínum og jarðstrengjum og tæknilegir annmarkar og áskoranir enn til staðar. Nálágast má skýrsluna á heimasíðu Landsnets á eftirfarandi slóð: <http://landsnet.is/library/Skrar/Frettir/2015/2015.02.12/Lagning%20jar%C3%B0strengja%20a%CC%81%20h%C3%A6rri%20spennu.pdf>. Þá hefur Alþingi til umfjöllunar stefnu stjórnvalda um jarðstrengi sem fyrirtækið mun taka mið af.

3.

Þá gerir Landsnet alvarlegar athugasemdir við þá tillögu að hugtakið víðerni verði skilgreint síðar, en skýr viðmið liggja ekki fyrir í þessari skipulagsgerð. Landsnet leggur mikla áherslu á að í landsskipulagsstefnu sé skilgreining á víðerni skýr og henni ekki haldið opinna til síðari tíma túlkunar. Því ætti í landsskipulagsstefnu að nota endurskoðaða skilgreiningu á víðernum í nýjum náttúruverndarlögum.

Í núverandi þingsályktunartillögu um landsskipulagsstefnu er lagt til að starfsmönnum Umhverfisstofnunar og Skipulagsstofnunar sé falið það hlutverk að túlka víðernishugtakið og afmarka í framhaldi víðerni á landinu. Ekki er eðlilegt að embættismenn fái frjálsar hendur um að skilgreina víðerni sem varðar fjölmarga aðila í samfélaginu. Landsnet gerir því athugasemdir við grein 1.1.4 þar sem lagt er til að Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun ekki einungis kortleggi víðerni, sem Landsnet telur mikilvæga vinnu, heldur leggi einnig til viðmið við það mat. Það felur í sér að landsskipulagsstefna verði samþykkt án þess að viðmið um skilgreiningu víðerna liggja fyrir, en hugtakið kemur víða fyrir í landsskipulagsstefnunni.

Til frekari stuðnings og skýringar minnir Landsnet á að raforkuflutningur um hálendið er annar af tveimur megin valkostum vegna nauðsynlegrar styrkingar flutningskerfisins, sem eru til skoðunar í kerfisáætlun Landsnets og umhverfismati hennar. Skipulagsstofnun hefur tekið undir það að kerfisáætlun sé réttur vettvangur til þess að skoða og meta valkosti fyrir framtíðaruppbyggingu meginflutningskerfis raforku á Íslandi og vísar til þessa álits í landsskipulagsstefnu.

Landsnet vinnur nú að tveimur lögformlegum ferlum sem gera umhverfislegan samanburð þessara kosta mögulegan, þ.e. mati á umhverfisáhrifum tengingar yfir hálendið og umhverfismati kerfisáætlunar. Til þess að hægt verði að taka upplýsta ákvörðun um hvaða leið verði valin er nauðsynlegt að rúm gefist til þess að klára þessa matsferla og sú vinna geti stuðst við fastar skilgreiningar á mikilvægum hugtökum.

4.

Að lokum bendir Landsnet á að í landsskipulagsstefnu gæti enn misskilnings um hlutverk og mikilvægi raforkuflutningskerfis landsins sem eitt af megin grunnkerfum landsins og endurspeglast þessi misskilningur í framsetningu landsskipulagsstefnu um orkuflutning. Orkuflutningur tengist ekki bara orkuframleiðslu heldur þjónar kerfið jafnt atvinnulífi, almenningi sem og orkuframleiðendum. Raforkuflutningskerfið er eitt allra mikilvægasta grunnkerfi landsins. Landsnet telur því eðlilegt að sett séu sérstök markmið um raforkuflutningskerfið í landsskipulagsstefnu, líkt og gert er fyrir samgöngur og fjarskipti. Í meðfylgjandi umsögn Landsnets frá því í febrúar er tekið dæmi um slíkt úr landsskipulagsstefnu Skotlands, sem Skipulagsstofnun leit til við undirbúning landsskipulagsstefnu.

Virðingarfyllt

  
Guðjón Axel Guðjónsson, lögfræðingur Landsnets

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 landsskipulagsstefnu 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 mótun 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 tillögunni og í byggðaaætlun og sóknaráætlun 2020. Þessir þættir sem og lífsgæði fólks eru háð traustu grunnkerfi til afhendingar á umhverfsvænni raforku til fyrirtækja og almennings, enda flest allar athafnir í nútíma samfélagi háðar raforku. Öruggr 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 almannaoöryggi. Allir innviðir landsins eru háðir áreiðanlegri 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 landsvísi, 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 sjálfsgæður 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 eru stutt 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 raforkuafhendingar 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)<sup>1</sup> 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 þeirri 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*

<sup>1</sup> 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 skipulagsákvæðana. Í því skyni er hér lagt til að Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun hafi forgöngu um að festa ákveðin viðmið og kortleggja reglulega umfang víðerna á hálendinu." (bls. 44)*

Samkvæmt þessu er lagt til að Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun sé falið það hlutverk að túlka 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 km<sup>2</sup> að stærð og í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, orkuverum, miðlunarlónum 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 hálendið sem finna má í greinargerð um kafla 1.4, um sjálfbæra nýtingu orkulinda. Þar segir m.a.:

*„Nýjar flutningslínur raforku geta samrýmt 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.“(bls. 51)*

Landsnet bendir á að samkvæmt gildandi svæðisskipulagi fyrir miðhálandi Íslands og aðalskipulagi Ásahrepps, Þingeyjasveitar og Rangárbings 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 miðhálandis er línán 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 miðhálandis og aðalskipulagsáætlunum innan mannvirkjabeltis og utan óbyggðra víðerna.

Því gerir Landsnet alvarlegar athugasemdir við framsetningu landsskipulagsstefnunnar hvað þetta varðar þar sem landsskipulagsstefna 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 hálendið jafnvel þó þær leiði ekki til skerðingar víðerna, því engu að síður þurfi þær að liggja meðfram núverandi línunum eða í jörðu. Landsnet telur að með þessu sé verið að útiloka möguleika á háspennulínu yfir hálendið, þar sem engin loftlína er þar fyrir á talsverðum hluta leiðarinnar og ekki er talið raunhæft að leggja jarðstreng alla leið yfir hálendið. 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 Miðhálandisins og aðalskipulagsáætlana og útiloki raunhæfa möguleika á línulögn yfir hálendið. 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 liggja meðfram núverandi línustæðum eða séu lagðar í jörð, ef slík framkvæmd samræmist væntanlegri stefnumótun stjórnvalda um lagningu jarðstrengja.“*

### **Þörf 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 miðhálandisins nema nauðsyn beri til og aðrir kostir hafi verið útilokaðir, þ.e. aðrar leiðir eða lagning í jörð. Áður en til ákvarðana 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 þrjú raunhæfir valkostir til tíu ára sem gætu uppfyllt þessa þörf. Háspennulína yfir hálandi Íslands er hluti af tveimur þessara þriggja valkosta. Niðurstaða umhverfismats kerfisáætlunar 2014-2023 benti til þess að kostur sem felur í sér línu um hálandið 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 línulögn innan miðhálandisins, skal við greiningu og samanburð kosta skoða alla raunhæfa möguleika með það að markmiði að takmarka eins og kostur er nýjar loftlínur.“*

### **Lögbundnir undirbúningsferlar**

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

*„Í 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 miðhálandisins“*

Gerð er athugasemd við þessa umfjöllun og vísan til umhverfismats rammaáætlunar, umhverfismats á öðrum áætlunastigum 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.

Gylfaglöt 9

112 Reykjavík



## MINNISBLAÐ

Verknúmer 2509-163	Verkkaupi <b>Landsnet</b>	Dagsetning 01.06.2015
Verkheiti <b>Landsskipulagsstefna, athugasemdir Landsnets</b>		
Málefni <b>Flokkun raforkuflutningskerfis með öðrum helstu innviðum landsins. Samanburður við önnur lönd</b>		
Sendandi Ólafur Árnason/Eva Dís Þórðardóttir		
Dreifing Landsnet		

Þetta minnisblað er unnið vegna fyrirspurnar umhverfisnefndar Alþingis í tengslum við landsskipulagsstefnu. Óskað er eftir dæmum um flokkun raforkuflutningskerfis með öðrum innviðum í landsskipulagsstefnu annarra landa. Í þessu minnisblaði eru gefin dæmi frá Írlandi, Skotlandi og Danmörku.

### Írland

Landsskipulagsstefna Írlands heitir *National Spatial Strategy for Ireland 2002 -2020 – People, Places and Potential* (NSS). Írland skiptir sinni landsskipulagsstefnu í nokkra kafla sem að móta stefnu landsins hvað varðar landnotkun. Vakin er athygli á kafla 3.7 og 3.8 í neðangreindu yfirlit um kafla:

- *Section 1: What is the National Spatial Strategy?*
- *Section 2: Ireland's Changing Spatial Structure*
- *Section 3: Ireland: Future Spatial Structure*
  - *3.1. Introduction*
  - *3.2. Looking strategically at the future*
  - *3.3. Acting nationally and strategically*
  - *3.4 Gateways and Hubs – overall approach to identification*
  - *3.5 Spatial policies for rural areas*
  - *3.6 Summary of Strategic National Roles*
  - *3.7 Key infrastructure*
  - *3.8 Strategic infrastructure priorities*
- *Section 4: How each region will participate in the NSS*
- *Section 5: Location of Development: Policies*
- *Section 6: Implementing the National Spatial Strategy*

Í landsskipulagsstefnunni er fjallað um orkuflutning undir kaflanum um helstu innviði landsins (kafla 3.7 *Key Infrastructure*) en einnig er sett fram forgangsröðun á uppbyggingu innviða í kafla 3.8 *Strategic infrastructure priorities*, þar er farið yfir hvaða kafla kerfisins þurfi að styrkja o.s.frv. Umfjöllun um innviði tekur til samgangna, orku og samskipta. Eftirfarandi texta er að finna í almennri umfjöllun um helstu innviði;

*„Achieving spatial balance by developing the potential of areas will depend on enhancing capacity for the movement of people, goods, energy and information between different places<sup>1</sup>. Improvements in terms of time and cost, can reduce the disadvantages of distance. “*

*„Physical networks of infrastructure such as roads, public transport, energy and communications are of particular relevance to the NSS, since they themselves have a spatial impact and also influence the location, timing and extent of development.“*

(The National Spatial Strategy 2004 -2020, bls. 57 kafli 3.7 Key Infrastructure)<sup>2</sup>

Frekari umfjöllun um orkuflutning er að finna í sérstökum kafla um orku (3.7.2 Energy) þar segir m.a.:

*„The trend of growing demand in a liberalised market environment raises spatial planning issues in relation to*

- *priorities for reinforcing the transmission and distribution networks,*
- *locations where additional new loads and generation can be accommodated,*
- *good local planning practice.*

*In relation to the relationship between local planning and electricity network planning, important points to consider include*

- *the need to address electricity infrastructure in county development and local plans to facilitate national, regional and local economic progress,*
- *the need to liaise with the operators of the transmission and distribution grids, particularly in the environs of towns, to ensure the continued availability of corridors for overhead cables and continuity of supply for existing and new users of electricity.“*

(The National Spatial Strategy 2004 -2020, bls. 64 -65 kafli 3.7.2 Energy)

## Skotland

Skotland er með landsskipulagsstefnu sem heitir *Scottish Planning Policy* (SPP). Stefnan skiptist í fjóra meginkafla þar sem fjallað er um ákveðin meginmarkmið landsskipulagsstefnunnar, sem móta eiga stefnu landsins hvað varðar landnotkun. Undir hverjum kafla eru svo mismargir málaflokkar.

Uppsetningin er frábrugðin t.d. stefnu Írlands að því leyti að umfjöllunin er markmiðsmiðuð fremur en að umfjöllunin sé á ákveðna tegund málaflokka. Yfirlit yfir meginmálflokkar sem eru til umfjöllunar í SPP:

- *A Successful - Sustainable Place*
  - *Promoting Town Centres*
  - *Promoting Rural Development*
  - *Supporting Business and Employment*
  - *Enabling Delivery of New Homes*
  - *Valuing the Historic Environment*
- *A Low Carbon Place*
  - *Delivering Heat and Electricity*
  - *Planning for Zero Waste*
- *A Natural - Resilient Place*
  - *Valuing the Natural Environment*
  - *Maximising the Benefits of Green Infrastructure*

<sup>1</sup> Leturbreytingar – ekki undirstrikað í heimild

<sup>2</sup> <http://nss.ie/pdfs/Completea.pdf>

- *Promoting Responsible Extraction of Resources*
- *Supporting Aquaculture*
- *Managing Flood Risk and Drainage*
- *A Connected Place*
  - *Promoting Sustainable Transport and Active Travel*
  - *Supporting Digital Connectivity*

Umfjöllun um flutningskerfi og aðra innviði er ekki tekin fyrir í sameiginlegum kafla heldur er fjallað um þá þar sem við á í hverjum þessara undirkafla sem sjá má í yfirlitinu. Sem dæmi er sérstaklega fjallað um flutningskerfi í kaflanum: *A Low Carbon Place – Delivering Heat and Electricity* en þar eru sett markmið um minnkun á losun gróðurhúsalofttegunda og skilgreindar leiðir til þess, bæði hvað varðar orkuflutning en einnig í tengslum við orkugjafa, s.s. aukna notkun vindorku, eða mikilvæg atriði varðandi áætlanagerð um úrgang svo dæmi sé tekið.

Auk ofangreindrar stefnumótunar er einnig farið ítarlega yfir stefnur og áætlanir ríkisins sem snúa að hverjum málaflokki og taka þarf tillit til.

Auk hinnar almennu stefnumótunar eru skilgreindar leiðir í landsskipulagsstefnunni til að útfæra stefnuna nánar á neðri skipulagsstigum. Sem dæmi um nánari útfærslu á markmiðum um *Low Carbon Place - Delivering Heat and Electricity* eru gr. 155, 156 og 157:

*„155. Development plans should seek to ensure an area’s full potential for electricity and heat from renewable sources is achieved, in line with national climate change targets, giving due regard to relevant environmental, community and cumulative impact considerations.*

*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. “*

(Scottish Planning Policy)<sup>3</sup>

Þar sem við á er öðrum innviðum einnig gerð skil. Sem dæmi er samgöngum gerð skil í stefnumótunarkafla sem heitir: *A Connected Place*. Þar er farið yfir meginmarkmið um uppbyggingu samgönguinnviða sem og hvernig eigi að hvetja til sjálfbærra samgöngumáta.

Skotland hefur einnig landsskipulagsramma (e. *National Planning Framework*) en það er áætlun sem byggð er á SPP skosku stjórnarinnar. Sama kaflaupbygging er á áætluninni og stefnunni, s.s. innviðir eru ekki teknir fyrir í sameiginlegum kafla heldur er fjallað um þá þar sem við á. Sérstök áhersla er lögð á orkuflutning í kaflanum *Low Carbon Place* líkt og í SPP.

---

<sup>3</sup> Sjá: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0045/00453827.pdf>

## Danmörk

Landsskipulag Danmerkur heitir *Grøn omstilling – nye muligheder for hele Danmark, Landsplanredgørelse 2013*. Danmörk skiptir sinni stefnu í nokkra kafla á nokkuð svipaðan hátt og landsskipulagsstefna Skotlands. Í stefnunni eru sjö forsendukaflar (*dk. baggrundsmateriale*) og út frá þeim eru skilgreind markmið ríkisstjórnarinnar. Stefnan (*dk. Landsplanredgørelsens politiske budskaber*) er svo sett fram undir sömu kaflaheitum og í hverjum kafla er spurt: hvað vill ríkisstjórnin gera og hvaða væntingar eru til svæðis- og sveitarstjórnaráætlana um landnotkun. Kaflarnir eru eftirfarandi:

- *Landsplanredgørelsens politiske budskaber*
  - *Vækst, grøn omstilling og udvikling i hele landet*
  - *Danmark i en nordisk og europæisk kontekst*
  - *Grøn omstilling, klimatilpasning, ressourcer og grøn energi*
  - *Byerne- på vej mod bæredygtighed*
  - *Udviklingen i hovedstadsområdet*
  - *Landdistrikter i udvikling*
  - *Det åbne land*
- *Baggrundsmateriale*
  1. *Vækst, grøn omstilling og udvikling i hele landet*
  2. *Danmark i en nordisk og europæisk kontekst*
  3. *Grøn omstilling, klimatilpasning, ressourcer og grøn energi*
  4. *Byerne- på vej mod bæredygtighed*
  5. *Udviklingen i hovedstadsområdet*
  6. *Landdistrikter i udvikling*
  7. *Det åbne land*

Í landsskipulagsstefnu Danmerkur eru innviðir ekki settir fram í sér kafla heldur er tekið á ákveðnum málaflokkum eins og loftlagsbreytingum, þróun byggðar í þéttbýli og dreifbýli og sjálfbærni borga. Í þessum köflum er orkuflutningur, samgöngur og t.d. úrgangur ræddur eins og við á.

Ekki er fjallað um innviði í einum kafla, líkt og á Írlandi. Tekið er á ákveðnum málaflokkum í hverjum kafla, eins og loftlagsbreytingum, þróun byggðar í þéttbýli og dreifbýli, sjálfbærni borga o.fl. Í þessum köflum er orkuflutningur, samgöngur, samskipti og úrgangur ræddur eins og við á. Sem dæmi má nefna að í undirkaflanum; *Grøn omstilling, klimatilpasning, ressourcer og grøn energi* sem er undir kaflanum um stefnu ríkisstjórnarinnar (*dk. Landsplanredgørelsens politiske budskaber*) er eftirfarandi sett fram um helstu innviði;

*„Byerne kan beskrives som sammenhængende systemer af infrastruktur, der håndterer de forskellige flows af ressourcer, information, folk, energi, affald osv.<sup>4</sup> I den bæredygtige by er byens struktur tænkt sammen med disse flows på en måde, der sikrer størst mulig effektivitet. Samtidig skal planlægningen skabe de rigtige rammer for, at virksomhederne har mulighed for at effektivisere deres ressourceforbrug og dermed både styrke deres konkurrenceevne og hensynet til miljøet. Det kan f.eks. være ved i udviklingen af industriområder at understøtte udveksling af ”rest” ressourcer mellem forskellige virksomheder i såkaldte industrielle symbioser.“*

(Landsplanredgørelsen 2013, bls 8)<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Leturbreytingar – ekki undirstrikað í heimild

<sup>5</sup> <http://www2.nst.dk/download/planlaegning/landsplanredgoerelse2013.pdf>

## Lokaorð

Ekkert af dæmunum hér að ofan fjallar um orkuframleiðslu og orkuflutning sem einn og sama hlutinn, því orkuflutningur tengist ekki bara orkuframleiðslu. Orkuflutningskerfið er eitt mikilvægasta innviðakerfi hvers lands og þjónar öllum. Orkuflutningskerfinu er gert jafn hátt undir höfði í dæmunum hér að ofan og öðrum megin innviðum eins og samgöngum, samskiptum o.fl.