

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

- umsögn um lagasetningaráform gerð um Samráðsgátt

Ráðuneytið hefur kynnt frumvarpsdrög um breytingu á skipulagslögum sem felur í sér áform um nýtt skipulagsstig í landinu vegna raforkuflutnings. Mírar athugasemdir eru eftirfarandi.

I

Undirbúningur lagasetningar

Hugmyndin um raflínunefnd og raflínuskipulag á uppruna sinn í iðnaðarráðuneytinu, skv. meðfylgjandi minnisblaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins frá 27. september 2019. Í minnisblaðinu er fyrirmynd frumvarpsdraganna að finna. Frumvarpsdrögin sjálf lágu augljóslega efnislega fyrir þegar lauslegri kynningu áformanna lauk á samráðsgátt fyrir í mánuðinum. Betra hefði verið, og í samræmi við góða stjórnsýsluhætti og Árósasamninginn, að það samráð hefði ekki aðeins verið til málamynda. Þá hefði verið heiðarlegt, og einnig í samræmi við góða stjórnsýsluhætti og Árósasamninginn, að segja frá þessum uppruna málsins; sem hefur ekkert með fávörri síðustu aðventu að gera. Jafnvel má halda því fram að það sé í ósamræmi við [stefnu](#) ráðuneytisins sjálfs og Árósasamninginn að náttúruverndarsamtökum sé gagnert haldið utan við undirbúning svo mikilvægar lagasetningar með þessum hætti, en þau hafa ekki átt fulltrúa á neinu stigi og ekki er kunnugt um að þessi áform hafi komið til kasta starfshóps um endurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum heldur.

Frumvarpsdrögin bera sterkan keim af þessum uppruna. Vernd náttúrunnar og það að koma í veg fyrir umhverfisspjöll er meðal markmiða skipulagslaga. Ekki er á þetta minnst í frumvarpsdrögunum. Þó má fullyrða að einna mest hafi farið fyrir árekstrum umhverfis- og náttúruverndar einmitt vegna loftlínuáforma Landsnets, allt frá því að Kárahnjúkadeilunni lauk og þar til Hvalárvirkjunardeilan stóð sem hæst fyrir nokkrum misserum.

II

Ástæða lagasetningar

“Skilvirkara ferli vegna framkvæmda í flutningskerfi raforku kann að hafa jákvæð áhrif á umhverfið þar sem minni líkur eru á að framkvæmdir stöðvist vegna ágreinings.”¹

Að öllu gamni slepptu; pólitískur samhljómur er augljóslega í ríkisstjórn Íslands um að taka skipulagsferli og umhverfismat/leyfisveitingu flutningslína raforku á Íslandi út úr málsmæðferð sem ríkt hefur frá afdrifaríkri lagabreytingu árið 2005 (lög nr. [74/2005](#)) þegar ákvarðanavald um allar framkvæmdir sem umtalsverð umhverfisáhrif hafa skv. lögum nr. 106/2000 var fært frá Skipulagsstofnun (áður Skipulagsstjóri ríkisins) alfarið til sveitarfélaga, í kjölfar langvinns ágreinings náttúruverndarfólks við stjórnvöld um Kárahnjúkavirkjun, þar sem náttúruvernd laut í lægra haldi.

Meginalli hugmyndarinnar að baki áformunum er þó að engin greining er á því vandamáli sem lagasetningaráformin ganga út frá að ráðuneytið sé að leysa. Áherslumál fáorðs umhverfis- og auðlindamálakafla stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um að liðka fyrir raflínun Landsnets eru tíunduð í athugasemdum og tekin fram fyrir áform sama sáttmála um að setja langtímaraforkustefnu, loforð um að endurskoða á fyrri hluta kjörtímabils ákvæði um aðgang almennings að ákvörðunum og að koma

¹ Þessa setningu er að finna í kynntu skjali ráðuneytisins um áhrifamat - á umhverfi og sjálfbæra þróun, líkt og ég benti á í umsögn um lagasetningaráformin fyrir þremur vikum. Ég er enn að bíða eftir að þetta verði útskýrt.

þjóðréttarskuldbindingum skv. Árósasamningunum til framkvæmda². Iðnaðarráðherra hefur ekki látið lögbundna endurskoðun raflínustefnu fara fram eða gera boðaðar óháðar sérfræðirannsóknir til að auka hlut jarðstrengja. Enginn fulltrúi fyrir almannahagsmunina náttúruvernd sýnist koma að samningu frumvarpsdraganna eða vera hafður til samráðs. Það gerði hinsvegar fulltrúi hagsmunasamtakanna Samorku á báðum stigum. Umhverfisráðuneytið er fjarlæggt og sjónarmið úr iðnaðarráðuneytinu ráða.

Alveg skortir þannig að greining hafi verið gerð á eðli meintra tafa á ferli framkvæmda í flutningskerfi Landsnets, og þá ástæðum þess, eins og vikið var að hér að framan. Tilgátur eru færðar fram í almennum athugasemdum í átta liðum³ en hvergi kemur fram að neinar athuganir hafi legið til grundvallar meintum tölum eða ástæðum þeirra. Þær ríma heldur ekki við þá greiningu sem gerð var á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins í áðurnefndu minnisblaði sem er fyrirmynd frumvarpsdraganna, en þar er langur málsmeðferðartími Skipulagsstofnunar ásamt með þeim tíma sem áður tók fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála að komast að niðurstöðu er gerður að aðalumtalsefni. Þetta er jafnframt alvarlegasti gallinn á frumvarpssmíðinni eins og áður sagði; tilefnið er einhver óskilgreind töf á leyfisveitingum og skipulagsmeðferð. Engin dæmi eru nefnd um þessa töf, aðeins sagt að *“flókið lagaumhverfi hafi hugsanlega valdið töfum á undirbúningi slíkra framkvæmda síðustu árin og þar með tafið nauðsynlega uppbyggingu raforkukerfisins”*. Hugsanlega.

Rétt er að ég fari þá stuttlega yfir hvaða meintu tafir eða flækjustig mögulega gæti verið um að ræða í sögulegu samhengi. Framkvæmdir Landsnets hafa aldrei tafist nema þegar þau vilja byggja loftlínur, það má fullyrða. Í áðurnefndu minnisblaði iðnaðarráðuneytisins frá 27. september 2019 er farið yfir feril og stöðu þeirra fimm “verkefna” í flutningskerfinu sem þar á bæ er fullyrt að séu brýnust. Það eru Kröfulína 3, Hólasandslína 3, Blöndulína 3, Suðurnesjalína 2 og Lyklafellslína. Tvær fyrstnefndu framkvæmdirnar töfðust ekki vegna neinna kærumála, nema þá vegna kærumáls Landsnets sjálfs um fyrstnefndu línuna, og flókið lagaumhverfi virðist ekki hafa verið þeim fjötur um fót, ef lagaumhverfið er þá flókið. Ekki er sagt frá neinum tölum á afgreiðslu sveitarfélaga á framkvæmdaleyfi eða skipulagi í minnisblaðinu, heldur virðist þar lýst frekar hefðbundnu ferli þar sem skipulagsbreytingar taka rúmt ár, eins og gengur með framkvæmdir. Einkennandi fyrir þær þrjár framkvæmdir þar sem umhverfismati framkvæmdar er lokið eða er langt komið (framkvæmdaleyfi hafa ekki verið gefin út fyrir Suðurnesjalínu 2) er að fyrst og fremst er verið að benda á það í minnisblaðinu að Skipulagsstofnun hafi tekið sér lengri tíma en lögbundinn er til að taka ákvörðun um matsáætlun og til að gefa út álit á matsskýrslu. Það vandamál er ekki leyst verði frumvarpsdrögin að lögum heldur hlýtur það að fjalla um pólitík, fjárveitingar og forgangs röðun innan stofnunar. Tafir urðu á því að Landsnet fengi að reisa loftlínumöstur sem það vildi setja á 107 km leið milli Blöndu og Akureyrar. Ástæðan var, samkvæmt samhljóma niðurstöðu Skipulagsstofnunar og umhverfisráðuneytisins, að umhverfismat Landsnets var háð allverulegum annmörkum og ekkert talað þar

² “Þá eru ríkisstjórnarflokkarnir sammála um að endurskoða á fyrri hluta kjörtímabilsins ákvæði um aðgang samtaka almennings að ákvörðunum á sviði umhverfismála með það að markmiði að sá réttur sé tryggður á fyrri stigum leyfisveitingarferlis og málsmeðferð geti þannig orðið skilvirkari án þess að gengið sé á þennan rétt. Þá verði þjóðréttarskuldbindingum Íslands samkvæmt Árósasamningnum komið til framkvæmda.

Langtímaorkustefna verður sett á kjörtímabilinu í samráði við alla þingflokka. Í orkustefnu verði byggt á áætlaðri orkuþörf til langs tíma miðað við stefnu stjórnvalda, til að mynda um orkuskipti, og hvernig megi tryggja raforkuframboð fyrir almenning og atvinnulíf. Eigendastefna Landsvirkjunar mun taka mið af orkustefnunni.”

³ - Umfang framkvæmda og eðli umhverfisáhrifa.

- Undirbúningur framkvæmdaraðila og gæði framlagðra gagna og valkostagreininga.
- Skýrleiki stefnumótunar stjórnvalda, t.d. varðandi valkosti.
- Hraði málsmeðferðar Skipulagsstofnunar.
- Kæruferli og málshraði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.
- Aðkoma landeigenda.
- Samspil ólíkrar löggjafar (t.d. ákvæði sérlaga og náttúruverndarlaga).
- Undirbúningur skipulagsbreytinga og mat á umhverfisáhrifum unnið í aðskildu ferli og ekki samhliða í tíma.

um jarðstrengi og mikla efnistöku. Tafir hafa orðið á því að Landsnet fengi að reisa loftlínumöstur um Suðurnes. Ástæða þess var, samkvæmt niðurstöðu Hæstaréttar Íslands, að Landsnet hafði alls ekki farið eftir grundvallaratriðum í löggjöf um umhverfismat framkvæmdarinnar. Aftur um jarðstrengi. Annað, sem telja má til tafa, skrifast samkvæmt minnisblaði iðnaðarráðuneytisins á málsmeðferðartíma Skipulagsstofnunar fyrst og fremst, og er talið í mánuðum frekar er árum. Hvert er þá vandamálið? Á að breyta lögum svo að Landsnet verði ekki skikkað til að gera almennilegar greiningar og umhverfismat einsog tíðkast í öðrum löndum?

Lagasetningaráformin eru samkvæmt þessu illa skilgreind þörf og síðan útfærsla á færslu ákvarðana hálfa leið frá staðbundnum stjórnvöldum til miðlægra. Með þessu er ég síst að segja að miðlægar stofnanir þurfi að vera verr til þess fallnar að taka ákvarðanir um vissar stórar framkvæmdir, hvað sem líður lýðræðislegu umboði, sem svo gjarnan verður ásteytingarsteinn þegar fjallað er um að miðlægar stofnanir sjái um mál sem eru í eðli sínu frekar miðlæg. Dæmi um það er Vatnajökulspjóðgarður og svo núna áform um Hálendisþjóðgarð. Ég tel bara að það eigi að nefna hlutina réttum nöfnum.

III Stórkallalegt

Hér hentar lagasetningin alltof vel málflutningi þeirra sem halda fram þeim skoðunum, vegna hagsmuna sem þeir gæta, að það þurfi að koma gríðaröflugum fljótfengnum flutningslínunum gegnum byggðir landsins, án þess að tryggt sé að nákvæm, fagleg og áhád greining hafi farið fram á grundvelli alls málsins; hver sé nánar tiltekið þörfin. Er hún að flytja allan nýtingarflokk rammaáætlunar auk þess sem þegar er í kerfinu milli landshluta miðað við að öll nýja orkan sé notuð í einum landshluta? Á raunverulega að virkja allt sem rennur? Flytja orkuna út?

Dæmi um þetta er Blöndulína 3. Þar hefur Landsnet nú þegar hafið nýja málsmeðferð til lagningar loftlínu í gegnum fjögur landbúnaðarsveitarfélög og inn í þéttbýlið á Akureyri, loftlínu sem hefði getu til að *flytja allan nýtingarflokk rammaáætlunar* (1000 MW) miðað við að álagið dreifðist ekki neitt; allt sem mögulega yrði leyft að virkja yrði raunverulega virkjað – og notað alltsaman í einum landsfjórðungi (heimild: kerfisáætlun Landsnets 2014-2023).

Þrátt fyrir að sú framkvæmd færi ekki eftir fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem málsmeðferð umhverfismats er þegar hafin, má spyrja ráðuneytið þeirrar spurningar af hverju það myndi telja að slík ofurlína ætti að koma í gegnum byggðirnar? Þarf ekki að spyrja fyrst til hvaða nota línurnar eiga að vera áður en talað er um flækjustig og tafir og ágreining sem hamlar? Voru þau sem þekkja til þess meinta ágreinings hinum megin frá spurð í undirbúningi frumvarpsdraganna? Var Landvernd spurð? Náttúruverndarsamtök Íslands? Var grasrótin spurð? Voru Jarðstrengir spurðir? Gleymdist sá hluti stjórnarsáttmála þessarar ríkisstjórnar og aðgerðaráætlunar ráðuneytisins frá 2018 um Árósasamninginn sem fjallar um að tryggja umhverfisverndarsamtökum þátttöku í ákvörðunum? Áttu einhverjir aðrir hagsmunaaðilar en orkufyrirtæki og sveitarfélög fulltrúa? Voru landeigendur í Skagafirði spurðir? Voru landeigendurnir á Suðurnesjum sem tóku af stjórnvöldum ómakið og stöðvuðu óheftar loftlínur Landsnets með dómsmálahrinu spurðir? Voru landeigendur og náttúruverndarsamtök kannski þau einu sem fulltrúa áttu í jarðstrengjanefndinni sálugu sem ekki hafa átt neina aðkomu að undirbúningi þessarar lagasetningar? Var forstjóri Orkuveitu Reykjavíkur, sem gagnrýnt hefur gríðarlega stórkallalegar áætlanir Landsnets í flutningskerfinu, kannski spurður? Eiga sjónarmið umhverfisverndar einhvern málsvara í undirbúningi þessarar lagasetningar?

Mér er sannast sagna fyrirmunað að skilja á hvaða vegferð ráðuneytið er í þessu máli, sé það ekki beinlínis það að reyna að byrja að vinda ofanaf þeirri breytingu 2005 á lögum um umhverfismat framkvæmda að

taka ákvörðunarvaldið alfarið frá Skipulagsstofnun, sem lengi hefur verið baráttumál náttúruverndarsamtaka að vinna ofanaf. Ekki má gleyma því að allt frá fyrstu umhverfismatslöggjöf 1993 til hinnar umdeildu breytingar 2005 voru ákvarðanir um framkvæmdir sem veruleg áhrif hafa á umhverfið teknar hjá miðlægri stofnun; Skipulagsstjóra ríkisins, síðar Skipulagsstofnun. En þá ætti kannski að gera það almennilega og hugsa um vernd umhverfisins og Árósasamninginn áður en lög eru sett.

IV

Framtíðarflutningskerfið er í lofti?

Afskaplegar sérstakur annmarki þeirrar hugsunar sem liggur að baki frumvarpsdrögunum er síðan að hún virðist alls ekki gera ráð fyrir að flutningslínur Landsnets geti mögulega verið í jarðstrengjum eða sæstrengjum í framtíðinni og alls ekki umhverfismatsskyldar.

Samasemmerki milli flutningskerfis og loftlína kemur einkum fram í því að frumvarpsdrögin virðast gera ráð fyrir því að umhverfismat fari fram á flutningslínunum framtíðarinnar, án sérstakrar ákvörðunar þar um, sbr. orðalag 5. gr. þeirra. Staðreyndin er hinsvegar sú það eru aðeins loftlínur sem lögum samkvæmt er skylt að umhverfismeta og hugmyndin tekur þá ekki til jarðstrengja eða sæstrengja.⁴ Samkvæmt orðalagi 5. gr. yrði ráðherra ekki heimilt að skipa raflínunefnd þegar Landsnet hygðist leggja jarðstreng, sem ekki þyrfti að umhverfismeta. Er mögulegt að Landsnet hyggist einhverntíma leggja jarðstreng yfir sveitarfélagamörk? Staðreyndin er sú, að Landsnet hefur lengi haft á langtímaáætlun að leggja 200 km jarðstreng um Sprengisand og yfir sveitarfélagamörk. Spurning er hvar fumvarpshöfundar hafa fundið hliðstæðum framkvæmdum stað, þegar þær fara yfir sveitarfélagamörk, eða hvort þessi frumvarpssmið er bara beint upp úr óskalista flutningsfyrirtækis, og orkufyrirtækja sumra sem eiga það, sem vill komast með stórkallalegar loftlínur um sveitir landsins á sem auðveldastan hátt og án þess að sveitarfélög, íbúar og landeigendur, hvað þá náttúruverndarfélög séu að spyrja of óþægilegra spurninga um megavoltamper sem þjóni hverjum, hvernig sé sýnt fram á stórkallalega flutningsþörf og jafnvel að ágreiningur lendi fyrir dómstólum og úrskurðarnefndum, sem eru þær óháðu stofnanir sem þessir aðilar geta reitt sig á í dag.

Ég held að þetta lagafrumvarp sé vanhugsað af ráðuneytisins háflu.

30. september 2020,

Sif Konráðsdóttir, lögfræðingur.

Fylgiskjal: Minnisblað nýsköpunar- og atvinnuvegaráðuneytisins 27. september 2019.

⁴ Samkvæmt gildandi lögum, nr. 106/2000 með síðari breytingum, og skv. tilskipun 2011/92/ESB með síðari breytingum, eru það einungis *loftlínur* sem skylt er að umhverfismeta án sérstakrar ákvörðunar stjórnvalds, sbr. 3. kafla 1. viðauka sbr. 5. gr. laganna. Eftir 10. kafla 1. viðauka, sbr. 6. gr. laganna *getur verið* skylt að umhverfismeta jarðstrengslagnir á verndarsvæðum og einnig utan þéttbýlis séu þær lengri en 10 km. Annars ekki. Í þessum tilvikum þarf sérstaka málsmeðferð og ákvörðun Skipulagsstofnunar þar sem tekið er mið af fyrirfram ákveðnum lögbundnum viðmiðum 2. viðauka laga nr. 106/2000. Í kerfisáætlunum Landsnets hafa um langt árabil verið á langtímaáætlunum hugmyndir um að leggja jarðstreng um Sprengisand, alveg um 200 km leið. Um þá framkvæmd færi skv. 6. gr. laga nr. 106/2000. Frumvarpsdrögin gera hinsvegar ekki ráð fyrir þeirri málsmeðferð sérstaklega. Augljóst er að við frumvarpssmiðina hefur hingað til verið gert ráð fyrir viðvarandi og áframhaldandi loftlínuhneigð í flutningskerfinu. Raunin er þó sú að 66 og 132 kV raflínur Landsnets eru ekki lengur lagðar sem loftlínur. Dæmi um það er yfirstandandi lagning Sauðárkrókslínu 2, fyrirhuguð Dalvíkurlína 2 um þrjú sveitarfélög og Nesjavallalína 2 sem lögð var fyrir 11 árum með flutningsgetu 140 MVA og getur flutt alla orkuna til höfuðborgarsvæðisins sem framleidd er í Nesjavallavirkjun. Lengri og skemmri jarðstrengir til stóriðju hafa svo verið lagðir á 132 kV spennu um árabil án umhverfismats; Rangárvallalína 2 til Becromal 2008, Fitjalína 2 2015 til United Silicon og samhliða Stakkslínu 1 með flutningsgetu 160 MVA stóð ekki til að umhverfismeta svo kunnugt sé.