

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd

19.12.2023
2023-12-7/0.11.1

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024-2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024 - 2028, þskj. 621

Vísað er til erindis nefnda- og greiningarsviðs Alþingis, dags. 4. desember 2023, þar sem Landsneti er send til umsagnar tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024-2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024 - 2028, 535. mál – þskj. 621.

Almennt

Landsnet tekur í meginatriðum undir framtíðarsýn, meginmarkið og lykilviðfangsefni þingsályktunartillögunnar. Tillagan samrýmist vel því að í skipulagslögum er kveðið á um að í landsskipulagsstefnu séu sambættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Þá fagnar Landsnet að stefnan nái til þjóðhagslega mikilvægra innviða sem eru á meðal lykilviðfangsefna þingsályktunartillögunnar og að í aðgerðaáætlun sé að finna aðgerðir tengdar einföldun ákvarðanatöku og endurskoðun á lagaumgjörð skipulagsmála.

Aðkoma sveitarfélaga að undirbúningi framkvæmda í flutningskerfi raforku í gegnum skipulagsáætlanir er mikilvægur hluti undirbúningsferlisins. Flutningslínur raforku liggja iðulega um fleiri en eitt sveitarfélag og því mikilvægt að sveitarfélög séu samstíga í skipulagsferlinu. Landsnet hefur á undanförunum árum ítrekað bent á flókinn og tímafrekan undirbúningsferil framkvæmda í flutningskerfi raforku. Flóknir opinberir ferlar og auknar kröfur um samráð hafa leitt til þess að undirbúningstími framkvæmda er stöðugt að lengjast. Stjórnvöld hafa brugðist við ákalli Landsnets um breytingar með því að kveða á um stöðu kerfisáætlunar gagnvart skipulagi sveitarfélaga í raforkulögum og nú nýlega breytingum á skipulagslögum varðandi uppbyggingu innviða (raflínuskipulag). Landsnet vonast til þess að nýtt ferli raflínuskipulags muni að einhverju leyti einfalda undirbúning framkvæmda og eyða óvissu en reynsla er ekki komin á það fyrirkomulag. Landsnet telur að lengra megi ganga í að auka skilvirkni ferla og leggur áherslu á að landsskipulagsstefna styðji við það að einfalda undirbúningsferla og ákvarðanatöku.

Eins og kerfisáætlun Landsnets ber með sér er framkvæmdaþörf á næstu árum mikil bæði við uppbyggingu flutningskerfisins á einstaka svæðum í samræmi við m.a. þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, sem og að halda áfram framkvæmdum við nýja kynslóð byggðalínunnar. Þessar framkvæmdir skipta miklu þegar kemur að því að auka áfallapol raforkukerfisins og afhendingaröryggi raforku í samræmi við langtíma orkustefnu Íslands til 2050, sem og að mæta áskorunum tengdum metnaðarfullum markmiðum ríkisstjórnarinnar varðandi orkuskipti og kolefnishlutleysi. Áherslur í opinberri stefnumörkun, þ.á m. landsskipulagsstefnu, verða að styðja við þessa stefnumörkun ef árangur á að nást. Í stefnumörkuninni verður að gæta þess að horfa jafnt til allra þátta og eins þeirra lagalegu krafna sem lagðar eru á aðila.

Um markmið, áherslur og aðgerðaáætlun

Í þingsályktunartillögunni eru sett fram þrjú markmið stjórnvalda í skipulagsmálum sem byggjast á sjálfbærri þróun og felast í vernd umhverfis og náttúru, velsæld samfélags og samkeppnishæfu atvinnulífi. Þá eru fyrir hvert markmið settar fram áherslur um framfylgd sveitarfélaga til að ná viðkomandi markmiði sem best í skipulagsgerð. Landsnet telur að huga þurfi betur að jafnvægi á milli þessara þriggja meginstoða sjálfbærrar þróunar og að bæta þurfi við áherslum sem byggja betur undir stefnumörkun er varðar samfélög og atvinnulíf. Þá myndi það auka skýrleika þingsályktunarinnar að undir hverju markmiði væru fyrst og fremst áherslur sem snertu viðkomandi markmið. Þannig væri rétt að undir „Vernd umhverfis og náttúru“ væru tilgreind allar þær áherslur sem þar þykja mikilvægar, og að ekki þurfi að tiltaka þær aftur undir markmiðum um velsæld

samfélags og samkeppnishæfs atvinnulífs. Dæmi um þetta er t.d. áherslupunktur A5, sem kemur einnig fram í áherslupunkti C2.

Hvað varðar markmið um velsæld samfélags kemur í greinargerð þingsályktunartillögunnar fram að markmiðið snúi að því að skipulag stuðli að almennri velsæld í samfélagi og gæðum í hinu byggða umhverfi. Skipulag þurfi að stuðla að jafnvægi í nýtingu lands í þéttbýli og dreifbýli þar sem vöxtur samfélaga gengur ekki um of á náttúrulegt umhverfi. Áherslur tengdar flutningskerfi raforku, öðrum veituvinnviðum og fjarskiptainnviðum er að finna í áherslu B.5 um að skipulag stuðli að jöfnu aðgengi að orku um land allt og traustum veituvinnviðum sem tryggja öryggi. Í áherslunni er m.a. kveðið á um að við umhverfismat kerfisáætlunar verði lagt mat á áhrif mismunandi valkosta varðandi legu og útfærslu flutningsmannvirkja og að við skipulagsákvæðanir um lagningu raflína verði lagt mat á umhverfisáhrif, þar á meðal sjónræn áhrif, og leitast við að velja þann kost sem valdi minnstum neikvæðum umhverfisáhrifum. Þá er lagt upp með að skipulagsákvæðanir um raforkuflutningsmannvirki geri kleift að tryggja örugga afhendingu raforku, um leið og tekið er tillit til áhrifa á landslag, náttúru og aðra landnotkun.

Í greinargerð þingsályktunartillögunnar segir að markmið um samkeppnishæft atvinnulíf stuðli að því að skipulag auki samkeppnishæfni samfélags og efla atvinnulíf með hagkvæmri uppbyggingu innviða og sjálfbærri nýtingu auðlinda þar sem vexti er beint á tiltekin svæði í skipulagi. Í áherslum þingsályktunartillögunnar er orkuauðlindanýtingu gerð skil en minna fer fyrir umfjöllun um uppbyggingu flutningskerfis raforku þótt örugg raforkuafhending sé ein meginforsenda samkeppnishæfs atvinnulífs. Í greinargerð þingsályktunartillögunnar segir m.a.: „Innviðir tengdir flutningskerfum fyrir orku, vatn og varma, en einnig þeir sem snúa að flutningi, samgöngum og fjarskiptum, geta haft mismikil áhrif á íbúa og dæmi eru um að ágreiningur skapist um staðsetningu þeirra og hvernig gerð er grein fyrir þeim í skipulagi. Þannig geta orkuinnviðir bætt atvinnuöryggi og nýsköpun, einkum á svæðum þar sem aðgangur að raforku er hamlandi þáttur. Úr sumum þessara ágreiningsmála hefur reynt torvelt að leysa, sem hefur haft neikvæð áhrif á samkeppnishæfni landsins og einstakra landshluta.“

Með vísan til þessa telur Landsnet að undir markmiði um samkeppnishæft atvinnulíf hefði verið rétt að tilgreina frekari áherslur sem leiða t.d af orkustefnu og lögbundnum viðmiðum raforkulaga um uppbyggingu flutningskerfisins. Í orkustefnu segir m.a.: „Traustir innviðir fyrir raforku og varma eru grundvöllur að ásættanlegu orkuöryggi fyrir almenning og atvinnustarfsemi hér á landi. Flutnings- og dreifikerfi raforku þarf að flytja og dreifa orkunni með lágmarks truflunum frá uppruna til notanda. Nægjanleg flutningsgeta þarf að vera til staðar milli svæða í flutningskerfinu og afhendingaröryggi raforku verður að uppfylla sett viðmið. Ófullnægjandi flutningsgeta raforkukerfisins dregur úr hagkvæmri nýtingu aflstöðva og möguleikum til að bregðast við bilunum í kerfinu eða náttúruvá, ásamt því að draga úr tækifærum til fjölbreyttrar atvinnubrúunar á landsvísu. Bættar tengingar draga jafnframt úr flutningstöpum og stuðla þannig að betri orkunýtingu.“

Í orkustefnunni eru lagðar fram áherslur um orkuskipti, sem Landsnet telur að mátt hefðu skila sér með betri hætti inn í þingsályktunartillögu landsskipulagsstefnunnar, þar sem fjallað er um orkuskipti og loftslagsmál. Landsnet bendir jafnframt á að til þess að markmið um orkuskipti nái fram að ganga þarf m.a. að byggja á hagkvæman hátt upp trausta innviði eins og raflínur.

Athugasemdir við einstaka liði

Eftirfarandi eru athugasemdir Landsnets við einstaka liði þingsályktunartillögunnar:

1. Áhersla B.5, liður 2 – Umhverfisskýrslur kerfisáætlana eru unnar í samræmi við lög nr. 111/2021 og reglugerð nr. 1381/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Megintilgangur matsvinnunnar er að tryggja að tekið verði tillit til umhverfissjónarmiða við ákvarðanir um kerfisáætlunina, draga úr eða koma í veg fyrir neikvæð umhverfisáhrif og upplýsa um hugsanlegar afleiðingar af framkvæmd kerfisáætlunar á umhverfið. Matið nær yfir marga umhverfisþætti sem snúa bæði að náttúruferli og samfélagi. Þá liggur fyrir þingsályktun um stefna stjórnvalda um lagningu raflína þar sem sett eru fram margvísleg sjónarmið sem hafa ber að leiðarljósi við uppbyggingu dreifi- og flutningskerfis raforku. Orðalag liðar 2 felur í sér mjög takmarkaða lýsingu á umhverfismati kerfisáætlunar. Lagt er til að liðurinn verði færður undir markmið um vernd umhverfis og náttúru.
2. Áhersla B.5, liður 3 – Orðalagið liðarins er óljóst en almennt felur orðalagið „tengingu við flutningskerfi raforku“ í sér að liðurinn geti átt við um virkjanir, dreifiveitur og stórnotendur. Það að liðurinn beinist að skipulagi miðhálandis bendir hins vegar til að eingöngu sé átt við tengingu

virkjana við flutningskerfið. Landsnet leggur til að liðurinn verði látinn ná til allra tenginga við flutningskerfið og að eftirfarandi breytingar (yfir- eða undirstrikanir) verði gerðar::

Við skipulagsgerð vegna tenginga verði tekið mið af tengingu við flutningskerfi raforku verði tekið mið af framtíðarorkubörf, kerfisáætlun og opinberri og áhrifa þess á náttúrufar, auðlindir og samfélag náttúrugæði og umhverfisvernd. (M, D, Þ)

3. Áhersla B.5, liður 5 – Orðalagið endurspeglar ekki nægjanlega þær lögbundnu skyldur sem gilda um uppbyggingu flutningskerfis og tekur ekki tillit til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína. Þá geta framkvæmdir í flutningskerfinu ýmist verið vegna afhendingar eða flutnings raforku. Þá byggjast framkvæmdaákvörðanir á heildstæðu mati margra þátta og því telur Landsnet æskilegt að eftirfarandi breytingar (yfir- eða undirstrikanir) verði gerðar:

Skipulagsákvörðanir um raforkuflutningsmannvirki geri kleift að tryggja öruggan flutning og afhendingu raforku í samræmi við framtíðarorkubörf byggða á lögbundnum sjónarmiðum og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis, um leið og tekið er tillit til áhrifa á náttúru og landslag. Við skipulagsákvörðanir um lagningu raflína verði lagt mat á umhverfisáhrif, þar á meðal sjónræn áhrif, og leitast við að veja þann kost sem valdi minnstum neikvæðum umhverfisáhrifum. (D)

4. Áhersla B.5, liður 8 – Æskilegt er að liðurinn innfeli einnig vísun til framtíðarorkuþarfur og þeirra sjónarmiða sem horfa þarf til við uppbyggingu flutningsvirkja í þéttbýli, s.s. hljóð og rafsegulsvið. Landsnet leggur til að eftirfarandi breytingar (yfir- eða undirstrikanir) verði gerðar:

Skipulagsákvörðanir um raforkuflutningsmannvirki geri kleift að tryggja örugga afhendingu raforku í samræmi við áætlanir um framtíðarorkubörf, um leið og tekið er tillit til áhrifa á heilsu, landslag og aðra landnotkun. (Þ)

5. Áhersla C.2 – Snýr að því að skipulag stuðli að orkuskiptum en í áherslunni er ekki vikið að raforkuflutningi sem er ein af grundvallarforsendum þess að markmið um orkuskipti náist. Þá kunna tækniframfarir að leiða til aukinnar þátttöku notenda á rafokumarkaði í framtíðinni. Því leggur Landsnet til að svohljóðandi nýr tölulíður bætist við áhersluna:

Skipulag stuðli að hagkvæmri uppbyggingu flutningskerfis raforku í samræmi við þarfir almennings og atvinnulífs fyrir raforku frá endurnýjanlegum orkulindum. (Þ)

6. Aðgerðaáætlun 2024 – 2028, liður 4 – Landsnet tekur undir markmið um að einfalda ákvarðanatöku um þjóðhagslega mikilvæga innviði flutningskerfa og að tryggt verði að ákvarðanir um uppbyggingu og viðhald þjóðhagslega mikilvægra innviða nái fram að ganga. Kveðið er á um að í samvinnu við hagsmunaaðila verði lagt mat á hvaða innviðir flutningskerfa svo sem samgöngu- og veitukerfi hafi þjóðhagslegt mikilvægi og skoðaðar leiðir til að einfalda og stuðla að ákvarðanatöku um uppbyggingu og viðhald þeirra á tímabilinu 2024 – 2026. Að mati Landsnets er æskilegt að gengið sé lengra og hraðar í eiginlegar aðgerðir undir þessum lið ef breytingar eiga að styðja við að markmið stjórnvalda náist.
7. Aðgerðaáætlun 2024 - 2028, atriði 7. Fjallar um samspil skipulagningaráætlana og orkuskipta. Verkefnismarkmiðið er að stuðla að hröðun orkuskipta og að skipulagsáætlanir taki mið af innviðaáætlun um endurnýjanlega orkugjafa í samgöngum. Hér má geta þess að orkuskipti snúast að miklu leyti um aðgengi að orku og traustum orkuinnviðum. Auk Vegagerðarinnar væri rétt að nefna Landsnet og dreifiveitur í dæmi um samstarfsaðila. Skipulagsáætlanir þurfa að taka mið af orkustefnu, orkuspa, kerfisáætlun og orkubörf sem hlýst af hröðum orkuskiptum.

Virðingarfyllst,

Guðjón Axel Guðjónsson, lögfræðingur Landsnets hf.