

## Frumvarp til laga

### um framkvæmdaleyfi fyrir lagningu Suðurnesjalínu 2.

Flm.: Ásmundur Friðriksson, Njáll Trausti Friðbertsson, Vilhjálmur Árnason,  
Guðrún Hafsteinsdóttir, Ásthildur Lóa Þórsdóttir, Diljá Mist Einarsdóttir,  
Berglind Ósk Guðmundsdóttir, Óli Björn Kárasón,  
Oddný G. Harðardóttir, Jóhann Friðrik Friðriksson.

#### 1. gr.

Landsnet hf. hefur leyfi til framkvæmda við lagningu Suðurnesjalínu 2, 220 kV raflínu milli Hamraness í Hafnarfirði og Rauðamels í Grindavík, samkvæmt aðalvalkosti, valkosti C, í matsskýrslu Landsnets og áliti Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum frá 22. apríl 2020.

Gildistími framkvæmdaleyfis vegna framkvæmdarinnar er 12 mánuðir frá og með samþykkt laga þessara.

Viðkomandi sveitarfélög, sem framkvæmdin nær til, hafa eftirlit með framkvæmdum í samræmi við ákvæði skipulagslaga

#### 2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

#### Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 151. löggjafarþingi (353. mál) en hlaut ekki afgreiðslu. Það er hér aftur lagt fram með nokkrum breytingum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að löggjafinn veiti heimild með lögum til framkvæmda við hin nauðsynlegu flutningsvirki sem kveðið er á um í 1. gr. frumvarpsins, á grunni lögbundins undirbúningsferlis, í stað viðkomandi sveitarstjórna, að því leyti sem viðkomandi sveitarstjórnir hafa ekki þegar veitt framkvæmdaleyfi. Verði frumvarpið að lögum er um að ræða sérlög er ganga framur almennum lögum er kunna að varða útgáfu framkvæmdaleyfa.

Líta má svo á að það frumvarp sem hér er lagt fram, um framkvæmdaleyfi fyrir lagningu Suðurnesjalínu 2, sé afmörkuð einskiptisaðgerð, í ljósi núverandi stöðu, og að ekki muni reynast þörf á setningu sams konar sérlaga síðar meir. Fyrirséð er að í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verði unnið að breytingum á skipulagslögum, varðandi framkvæmdaleyfi fyrir stærri framkvæmdir sem fara í gegnum mörg sveitarfélög. Markmið þessa frumvarps er áþekkt því, þ.e. að auka skilvirkni í málsmeðferð til að tryggja framgang þjóðhagslegra mikilvægra framkvæmda í flutningskerfi raforku sem hafa farið í gegnum lögbundið undirbúnings- og samráðsferli og eru í samræmi við stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku og stefnu um lagningu raflína.

## 1. Markmið framkvæmdar.

Markmið framkvæmdarinnar við Suðurnesjalínu 2, sem frumvarp þetta nær til, er þríþætt. Það er að bæta afhendingaröryggi raforku á Suðurnesjum, auka flutningsgetu milli höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja til að styðja við afhendingaröryggi á höfuðborgarsvæðinu og að styrkja flutningskerfi raforku á suðvesturhorni landsins.

Nauðsynlegt er að ráðast í framkvæmdir til að bæta afhendingaröryggi raforku á Suðurnesjum og auka flutningsgetu milli höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja. Í dag er ein 132 kV raflína sem sér um flutning til og frá Suðurnesjum, Suðurnesjalína 1. Ekki eru til staðar aðrar flutningsleiðir ef hún fer úr rekstri. Áhrif þess að línan fari skyndilega úr rekstri eru nær undantekningarlaust straumleysi á Suðurnesjum, með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á heimili og fyrirtæki.

Með tilkomu Suðurnesjalínu 2 verður flutningskerfið sveigjanlegra í rekstri og afhendingaröryggi á Suðurnesjum eykst til muna. Nægjanleg flutningsgeta verður til ráðstöfunar sem getur mætt stærri frávikum þegar stórar framleiðslueiningar eða stærri notendur aftengjast kerfinu skyndilega eða til lengri tíma, t.d. vegna viðhalds.

Bætt tenging virkjana á Reykjanesi við tengivirki í Hafnarfirði styðja við afhendingaröryggi höfuðborgarsvæðisins. Fram til ársins 2005 var raforka aðeins flutt frá höfuðborgarsvæðinu til Suðurnesja. Síðasta áratug hefur vinnsla aukist á Suðurnesjum og verulegir flutningar á raforku eru frá svæðinu inn á höfuðborgarsvæðið. Mikið álag er á flutningskerfinu til höfuðborgarsvæðisins og hætta er á alvarlegum truflunum á afhendingu ef bilanir verða. Flutningsleiðir inn til höfuðborgarsvæðisins eru nú þegar orðnar þunglestaðar.

## 2. Forsendur framkvæmdaleyfis og samræmi við álit Skipulagsstofnunar.

Niðurstaða Landsnets var að sækja um framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 í samræmi við valkost C í álit Skipulagsstofnunar frá 22. apríl 2020, um mat á umhverfisáhrifum. Sú niðurstaða er byggð á ítarlegri undirbúningsvinnu, sem felur í sér valkostagreiningu, mat á umhverfisáhrifum, sérfræðiskýrslur, kostnaðargreiningar, samræmi við lög og reglur, stefnu stjórnvalda, samráð við hagaðila og landeigendur.

Valkostir í mati á umhverfisáhrifum voru sex talsins:

- A: Jarðstrengur samhliða Suðurnesjalínu 1. Alls um 31,79 km langur.
- B: Jarðstrengur samhliða Reykjanesbraut. Alls um 32,95 km langur. Á um 16 km löngum kafla liggur jarðstrengur samhliða Reykjanesbraut.
- C: Loftlína sem fer um Hrauntungur og frá sveitarfélagamörkum Hafnarfjarðar og Sveitarfélagsins Voga liggur hún samhliða Suðurnesjalínu 1. Frá Njarðvíkurheiði að Rauðamel liggur línan samhliða Fitjalínu 1. Jarðstrengur er í báðum endum, þ.e. 1,4 km í Hafnarfirði en 0,2 km við Rauðamel. Lengd línu er alls um 33,9 km.
- C2: Útfærsla á loftlínu. Er eins og kostur C, en fylgir Suðurnesjalínu 1 inn í Hafnarfjörð í stað þess að liggja um Hrauntungur. Alls er lengdin 32,03 km.
- D: Blönduð leið, loftlína-jarðstrengur. Er eins og kostur C, en á 7 km kafla verður Suðurnesjalína 2 í jörðu, þar sem línan liggur næst Reykjanesbraut. Alls er línan um 33,9 km löng.
- E: Blönduð leið, tvírásamöstur að hluta. Er eins og kostur C, á 7 km kafla verða Suðurnesjalína 1 og 2 á sama mastri, þar sem línurnar liggja næst Reykjanesbraut. Alls er línan um 33,9 km löng.

Í undirbúningsvinnu framkvæmda- og umhverfismatsins, var litið til ólíkra útfærslna á framangreindum kostum með það að markmiði að draga úr neikvæðum áhrifum á umhverfið. Niðurstaða Landsnets var að sækja um framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 í samræmi

við valkost C í mati á umhverfisáhrifum, sem er 220 kV loftlína milli Hafnarfjarðar og Grindavíkur.

Ákvörðun um legu og útfærslu Suðurnesjalínu 2, sem valkostur C, grundvallast í meginatriðum á eftirfarandi atriðum:

- Kröfum sem gerðar eru til Landsnets um uppbyggingu á hagkvæmu og öruggu flutningskerfi sem veldur ekki takmörkunum á afhendingu eða afhendingarrofi, að teknu tilliti til umhverfis. Kröfur þessar byggjast á ákvæðum raforkulaga, sem vísa til stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og uppbyggingu flutningskerfis raforku.
- Niðurstöðum umhverfismats sem unnið var á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum, þar sem lagt er mat á áhrif Suðurnesjalínu 2 á umhverfi og samfélag. Niðurstaðan felur í sér að munur er á umhverfisáhrifum milli valkosta, sem Landsneti er ljós, þegar tekin er ákvörðun um aðalvalkost. Valkostur C hefur umfangsmeiri umhverfisáhrif í för með sér en valkostur B. Munur á umhverfisáhrifum þessara kosta er ekki afgerandi samkvæmt matsskýrslu og álit Skipulagsstofnunar.
- Gagnvart jarðhræringum er loftlína öruggari valkostur en jarðstrengur við þær aðstæður sem er að finna á framkvæmdasvæði Suðurnesjalínu 2, hvort sem jarðstrengur liggur sunnan eða norðan við Reykjanesbraut.

Valkostur C, sem ákvæði frumvarps þessa kveða á um, er þannig tækur valkostur í samræmi við álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Er frumvarpið þannig í samræmi við 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, þar sem kveðið er á um að við útgáfu framkvæmdaleyfis skuli sveitarstjórn leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar til grundvallar. Er álit Skipulagsstofnunar þannig í samræmi við framangreint lagt til grundvallar við samningu frumvarps þessa.

Í álit Skipulagsstofnunar kemur fram að það sé í höndum hlutaðeigandi sveitarfélaga að taka afstöðu til þess hvaða valkostur verði endanlega fyrir valinu og að „þær ákvarðanir þurfa sveitarfélögin að taka sameiginlega“. Ljóst er að í þessu máli hefur meiri hluti viðkomandi sveitarfélaga (<sup>3/4</sup>) kosið valkost C.

### 3. Samræmi frumvarps við stefnu stjórnvalda.

#### 3.1 Kerfisáætlun 2018–2027.

Orkustofnun samþykkir kerfisáætlun Landsnets, sbr. 9. gr. a, í raforkulögum, nr. 65/2003 og reglugerð nr. 870/2016, um kerfisáætlun fyrir uppbyggingu flutningskerfis raforku. Í framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar er fjallað um fjárfestingar sem þarf að ráðast í á næstu þremur árum og tímaáætlun þeirra en skv. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga ber að tilkynna Orkustofnun um ný flutningsvirki áður en þau eru tekin í notkun og skal Orkustofnun hafa eftirlit með að slík framkvæmd sé í samræmi við framkvæmdaáætlun flutningsfyrirtækisins.

Suðurnesjalína 2 er á samþykkttri þriggja ára framkvæmdaáætlun í kerfisáætlun 2018–2027. Leyfi Orkustofnunar liggur því fyrir um Suðurnesjalínu 2 og um leið þeim fjármunum sem Landsneti er heimilt að nota í verkefnið.

#### 3.2 Stefna stjórnvalda samkvæmt þingsályktunum nr. 11/144 og nr. 26/148.

Fyrir meginflutningskerfi raforku skal meginreglan, skv. þingsályktun nr. 11/144, um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína, og þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, vera sú að nota loftlínur nema annað sé talið æskilegra, m.a. út frá tæknilegum atriðum eða umhverfis- eða öryggissjónarmiðum. Með tilliti til umhverfis- og öryggissjónarmiða skal meta í hverju tilviki hvort rétt sé að nota jarðstrengi

á viðkomandi línuleið, eða afmörkuðum köflum hennar á grundvelli viðmiða er taka til staðsetningar og kostnaðar.

Fyrirhuguð Suðurnesjalína 2 liggur að langmestu leyti utan svæða sem stefna stjórnvalda um lagningu raflína kveður á um að nota skuli bæði jarðstreng og loftlínu. Eina svæðið sem fellur undir framangreinda stefnu er innan þéttbýlismarka í Hafnarfirði.

Með vísun í niðurstöður umhverfismatsins og samanburðar á umhverfisáhrifum aðalvalkostar og annarra valkosta ber að líta svo á að umhverfissjónarmið gefi ekki tilefni til þess að vikið sé frá meginreglu stjórnvalda um að nota loftlínu í meginflutningskerfinu, sér í lagi þar sem kostnaður við loftlínu er mun lægri en við jarðstreng. Þrátt fyrir að áhrif aðalvalkostar séu meiri en annarra valkosta, þá sé munur áhrifa ekki það mikill að hann réttlæti val á mun dýrari valkosti á lengstum hluta leiðarinnar. Fyrirliggjandi útfærsla gerir ráð fyrir að jarðstengur sé lagður á milli Hamraness og Hraunhelli í Hafnarfirði enda verður mestur ávinningur af jarðstrengslögn innan þéttbýlismarkanna. Það er í samræmi við stefnu stjórnvalda um að innan skilgreinds þéttbýlis sé heimilt að ráðast í jarðstrengslögn þrátt fyrir að kostnaður sé meiri en tvöfaldur á við loftlínukost.

Valkostur C er því sá valkostur sem er mest í samræmi við framangreinda stefnu stjórnvalda. Valkostir A og B eru það ekki.

### 3.3 Landsskipulagsstefna.

Eitt af markmiðum landsskipulagsstefnu 2015–2026 er að tryggja örugga afhendingu raforku, um leið og tekið er tillit til náttúru og landslags. Uppbygging bættrar tengingar Suðurnesja með Suðurnesjalínu 2 er í samræmi við þetta því forsenda umhverfismats er að setja fram og skoða valkosti til að finna þá legu línu sem best uppfylli kröfu um afhendingaröryggi og hafi í för með sér minnstu neikvæðu umhverfisáhrifin. Við ákvörðun um uppbyggingu bættrar tengingar hefur farið fram mat á þörf fyrir uppbyggingu í samræmi við markmið landsskipulagsstefnu.

### 3.4 Svæðisskipulag Suðurnesja.

Suðurnesjalína 2 fellur að stefnu svæðisskipulags Suðurnesja 2008–2024 sem gildir í sveitarfélögunum Vogum, Grindavíkurbæ og Reykjanesbæ. Meginstefna svæðisskipulagsins er að nýta núverandi flutningsleiðir raforku og eru þær skilgreindar sem meginlagnabelti á Suðurnesjum, þ.e. Suðurnesjalínur, Reykjaneslínur og Svartsengislínur, og gert ráð fyrir að fleiri línur geti byggst upp innan þeirra.

### 3.5 Aðalskipulag Sveitarfélagsins Voga 2008–2028.

Fyrirhuguð framkvæmd um Suðurnesjalínu 2, valkostur C, er í samræmi við aðalskipulag Sveitarfélagsins Voga 2008–2028.

## 4. Aukin náttúruvá – breyttar forsendur frá apríl 2020.

Frá því að Landsnet skilaði Skipulagsstofnun matsskýrslu um Suðurnesjalínu 2, þar til álit Skipulagsstofnunar lá fyrir í apríl 2020, og eftir það tímamark, hafa orðið verulegar jarðhræringar á Reykjanesi. Jafnt jarðskjálftar sem eldgos. Landsnet hefur farið yfir umfjöllun um náttúruvá í umhverfismatinu og í þeirri yfirferð kom í ljós að umfjöllun um valkost B, jarðstrengur meðfram Reykjanesbraut, tók ekki til allrar strengleiðarinnar á milli Hafnarfjarðar og tengivirkis við Rauðamel í Grindavík. Í kjölfar álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum komu fram ábendingar frá Sveitarfélaginu Vogum og Reykjanesbæ um tillögu um að leggja jarðstreng norðan Reykjanesbrautar.

Landsnet óskaði eftir rýni Eflu verkfræðistofu á umfjöllun um möguleg áhrif eldgosa og jarðhræringa á fyrirhuguð mannvirki. Þar voru þrjú meginþættir eldgosa skoðaðir, eldsupptök, hraunflæði og höggun. Þá var skoðað sérstaklega svæði við Voga, en þar háttar svo til að valkostur loftlínu og jarðstrengs meðfram línuleið Suðurnesjalínu 1 er mjög skammt frá Reykjanesbraut. Niðurstaða rýni Eflu er birt í minnisblaði dags. 2. júlí 2020 og var send Sveitarfélaginu Vogum og Reykjanesbæ. Niðurstaða rýninnar er sú að gagnvart höggunarhreyfingum (jarðskjálftum), er það mat Eflu að loftlína sé mun öruggari valkostur en jarðstrengur við þær aðstæður sem er að finna á leið Suðurnesjalínu 2. Hvað varðar eldsumbrot og hraunrennsli er áhættan talin mjög sambærileg fyrir þá valkosti sem eru til skoðunar. Þar sem tíðni jarðhræringa á svæðinu með varanlegum höggunarhreyfingum eða mögnunar á hreyfingu við sprungubrúnir er umtalsvert meiri en tíðni eldgosa er talið rétt að miða frekar við slíka atburði við mat á líkum og jarðfræðilegri hættu við Suðurnesjalínu 2.

Í áður nefndu minnisblaði Eflu, er fjallað um hugmyndir um að færa legu jarðstrengs norðan Reykjanesbrautar. Er niðurstaðan sú að það séu miklar líkur á því að ekki sé verulegur munur á áhættu á strengleið sunnan og norðan Reykjanesbrautar.

Frá því skýrsla Eflu var gerð hafa orðið miklar jarðhræringar á svæðinu, bæði sterkir jarðskjálftar og eldgos. Allt styður það enn frekar valkost C umfram valkost A eða B.

## 5. Suðurnesjalína 2 og millilandaflugvöllur.

Í álitum Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Suðurnesjalínu 2 er vísað til þess að stjórnvöld hafi tekið til athugunar að byggja upp nýjan flugvöll við Hvassahraun. Hafi það áhrif á lagningu jarðstrengs eða loftlínu.

Áætlað er að það kosti rúmlega 300 milljarða kr. að gera nýjan millilandaflugvöll í Hvassahrauni en kostnaður við áframhaldandi uppbyggingu á Keflavíkurflugvelli er rúmlega 160 milljarðar kr. samkvæmt skýrslu starfshóps, sem var falið að fjalla um og greina flugvallarkosti á suðvesturhorni landsins og skilaði niðurstöðum sínum í nóvember 2019. Ef ráðist yrði í nýjan flugvöll í Hvassahrauni þyrfti eigi að síður samhliða því að halda áfram einhverri uppbyggingu á Keflavíkurflugvelli. Munur á stofnkostnaði þessara tveggja valkosta fyrir miðstöð millilandaflugs er það mikill að ekki er fyrir sjáanlegt að hægt sé að ná nauðsynlegu rekstrarhagræði til að réttlæta flutning millilandaflugs frá Keflavíkurflugvelli í Hvassahraun. Við bætist mikil óvissa í langtímaspám í vexti á flugumferð sem taka verður með í reikninginn. Hvað möguleg áform um alþjóðaflugvöll í Hvassahrauni varðar er ljóst að nýr flugvöllur yrði ekki tilbúinn fyrr en eftir hátt í tvo áratugi ef allt gengi upp. Til næstu áratuga er því um tvennt að velja, annars vegar að stöðva eða hægja á uppbyggingu á Keflavíkurflugvelli og hamla vexti flugsins og ferðapjónustunnar, eða halda áfram uppbyggingu á Keflavíkurflugvelli og líta á þann kostnað sem sokkinn kostnað þegar nýr flugvöllur tekur til starfa, þegar og ef að því kemur. Hvort heldur sem annar valkosturinn verður fyrir valinu umfram hinn, þá þarf nauðsynlega að ráðast í framkvæmd Suðurnesjalínu 2 til þess að þjónusta þá starfsemi sem nú þegar er fyrir á Suðurnesjunum og til framtíðar.

## 6. Útgáfa framkvæmdaleyfis þegar framkvæmd fer í gegnum fleiri en eitt sveitarfélag.

Í gildandi löggjöf er ekki sérstaklega tekið á því hvernig standa skuli að útgáfu framkvæmdaleyfis þegar framkvæmd, eins og Suðurnesjalína 2, fer í gegnum nokkur sveitarfélög. Gera gildandi lög ráð fyrir því að framkvæmdin sé háð sjálfstæðu framkvæmdaleyfi frá hverju sveitarfélagi fyrir sig. Getur þannig eitt sveitarfélag stöðvað framkvæmd þrátt fyrir að vera e.t.v. í miklum minni hluta.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að horft verði til lagabreytinga til að tryggja skilvirkari málsmeðferð innviðaframkvæmda á borð við flutningskerfi raforku, m.a. á grundvelli fyrirliggjandi vinnu þar um.

### **7. Skýrsla um notkun jarðstrengja í flutningskerfi raforku.**

Í þingsályktun nr. 26/148, frá júní 2018, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, kemur fram að sérfróður aðili skuli fenginn til að gera sjálfstæða rannsókn á áhrifum mismunandi tæknilegra lausna við lagningu raflína og á þjóðhagslegri hagkvæmni þess að aukið hlutfall flutningskerfis raforku verði lagt í jörð. Er það í samræmi við þær áherslur sem er að finna í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um að treysta þurfi betur flutnings- og dreifikerfi raforku í landinu, tengja betur lykilsvæði, tryggja afhendingaröryggi um land allt og skoða að hve miklu leyti megi nýta jarðstrengi í slíkar tengingar með hagkvæmum hætti.

Til að fylgja því verkefni eftir fengu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti óháðan sérfróðan aðila, dr. Hjört Jóhannsson, til að vinna skýrslu um jarðstrengi í flutningskerfi raforku út frá framangreindum efnisatriðum. Skýrsla hins sérfróða aðila var sett í opið umsagnarferli á samráðsgátt stjórnvalda í lok árs 2019.

Farið hefur verið yfir þær umsagnir sem bárust og skýrsluna í heild sinni. Niðurstaða skýrslunnar er í stuttu máli að talsverðar raffræðilegar lengdartakmarkanir eru fyrir notkun jarðstrengja á hærri spennustigum í flutningskerfi raforku á Íslandi. Helsta orsök lengdartakmarkana er að launafsframleiðsla jarðstrengja er margföld á við loftlínur, sem getur leitt til þess að spenna innan línuleiðar haldist ekki innan vikmarka. Hefur þetta jafnframt áhrif á möguleika á blöndun línuleiðar, þ.e. að hluta til loftlínu og að hluta til jarðstrengs.

Er litið svo á að hvorki skýrslan né innsendar umsagnir vegna hennar kalli á breytingar á þeim viðmiðum og meginreglum sem gilda um lagningu jarðstrengja og loftlína, sem fram koma í þingsályktun nr. 11/144, um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína. Gilda þau viðmið því áfram eins og verið hefur.

### **8. Suðurnesjalína 2 mikilvæg framkvæmd út frá þjóðarhagsmunum.**

Suðurnesjalína 2 er mikilvæg framkvæmd út frá þjóðarhagsmunum og því þarf ekki að fjölyrða um brýna nauðsyn þess að ráðast í hana. Óviðunandi töf hefur nú þegar orðið á málinu sem hefur velkst í kerfinu árum saman. Flutningsmenn telja ekki ásættanlegt að íbúar svæðisins þurfi að líða fyrir þær miklu ógöngur sem leyfisveiting til þessarar framkvæmdar hefur lent í. Flutningsmenn telja því nauðsynlegt að grípa í taumana til að koma í veg fyrir frekari tafir og flýta því að framkvæmdir geti hafist og leggja sem fyrr segir til að lögfest verði heimild fyrir framkvæmdinni til að eyða óvissu.