

Skipulagsstofnun
Jakob Gunnarsson

31.03.2025
2020-12-23

Efni: Holtavörðuheildarlína 1 Mat á umhverfiáhrifum

12.1

Umsagnir umsagnaraðila hljóta að miðast við þau gögn sem fyrir liggja. Hér að ofan hefur verið rakið hvernig fyrirætlanir um möguleika á 400kV spennu eru skráðar í skýrslur Landsnets, og m.a. gildandi kerfisáætlun. Af ofangreindu er ljóst að miðað við fyrirbyggjandi gögn gæti Holtavörðuheildarlína 1 verið í framtíðinni með 400 kV. Það er ekki ásættanlegt að mannvirki eins og þessi sé byggð fyrir mun hærri spennu en umhverfismat gerir ráð fyrir. Umhverfismat á að fjalla um mögulega flutningsgetu og mögulega spennu línunnar á rekstartíma línunnar (sem reyndar er ekki upp gefinn). Forsendur umhverfismats eru brostnar og Skipulagsstofnun ber að frávísa umhverfismatsskýrslu Holtavörðuheildarlínu 1.

Svar:

Landsnet ítrekar fyrra svar sitt um að Holtavörðuheildarlína 1 er hönnuð og verður byggð fyrir og rekin á 220kV spennu. Landsnet harmar þann misskilning sem virðist vera vegna umfjöllunar Kerfisáætlunar um tvíleiðaralínur og spennustig raflína, þar sem fjallað er um ákveðnar raflínur sem sannarlega hafa verið byggðar þannig að hægt sé að reka þær á 400kV spennustiginu, en það á ekki við um HH1. Línan er ekki hönnuð þannig að hægt sé að reka hana sem 400 kV línu, m.a. með tilliti til öryggisfjarlægða er það ekki mögulegt. Því hefur aldrei staðið til að byggja línuna með það fyrir augum að hægt sé að spennuhækka hana og reka á 400kV.

Ljóst er að framansögðu að stjórnvöld verða að fá óháðan aðila til að leggja mat á það hvernig túlka beri mótsagnakenndar fullyrðingar Landsnets. Landsnet er fyrirtæki með gríðarleg fjárráð og heimildir til að halda leyndum þeim upplýsingum sem þeir kjósa, nema hugsanlega gagnvart stjórnvöldum. Þar sem hin sömu stjórnvöld eru líka meirihluta eigandi Landsnets er afar mikilvægt að vandað sé til verka, annað hlyti að vera óeðlileg valdbeiting gagnvart þegnum landsins.

Svar:

Kerfisáætlun 2023-2032 sem samþykkt var af Orkustofnun 6.febrúar 2024 gerir ráð fyrir að Holtavörðuheildarlína 1 sé byggð fyrir og rekin á 220kV í kafla 3.3.1 Flutningsgeta nýrrar kynslóðar byggðalínu sem sveitarfélagi Skorradalur er að vísa til í sínum athugasemdum er einnig sagt valkostagreiningar vegna framtíðar styrkinga meginflutningskerfisins hafa verið kynntar og þar sýnt fram á að brýn þörf er á að byggja nýja kynslóð byggðalínu á hæsta núverandi spennustigi kerfisins 220 kV. Þetta hefur verið rökstutt út frá tæknilegum, fjárhagslegum (þjóðhagslegum) og umhverfislegum forsendum“ einnig er í sama kafla sagt frá því að þær línur sem byggðar voru og eru nú þegar í rekstri, fyrir 400kV spennu og eru tvíleiðara (eru reknar á 220kV, sem er hæsta spennustig í flutningskerfi raforku) eru því mun hærri og breiðari en 220 kV lína.

Það er ekki fullnægjandi hjá Landsneti að segja að Holtavörðuheildarlína 1 er ætlað að standa til langrar framtíðar. Löng framtíð er afstætt hugtak og ekki boðlegt að rannsóknaraðilar meti það sjálfir hvað sé löng framtíð. Forsendur allra rannsókna umhverfismatsins eru brostnar og því ber Skipulagsstofnun að frávísa umhverfismatsskýrslu Holtavörðuheildarlínu 1 á grundvelli þess að ekki sé lagður fram áætlaður rekstrartími línunnar sem áskilinn er í reglugerð um umhverfismat. Hafa ber í huga í þessu sambandi að eftir setningu laga um stofnun Landsnets hf. nr. 75/2004 er Landsnet ekki stjórnvald heldur einkaaðili. Skipulagsstofnun hlýtur því að gera sömu kröfur til Landsnets eins og annarra einkaaðila varðandi atriði eins og að tilgreina rekstrartíma. Reynslan sýnir að innviðir eins og Holtavörðuheildarlína1 geta þegar tímar líða horfið alveg úr umsjá ríkis eins og dæmið um Mílu sýnir.

Svar:

Landsnet er ríkisfyrirtæki hvers hlutverk er að byggja flutningskerfi raforku upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni og áreiðanleika afhendingar. Landsnet hefur eitt þetta hlutverk. Landsnet er því öðru fremur innviðafyrirtæki og semur við landeigendur um kvaðasetningu lands í þágu flutningskerfisins gegn greiðslu landbóta.

Eignarhald LN er ákveðið með lögum, þ.e. Alþingi gerir það. Til þess að breyta því þarf að breyta lögum. Hugtakið „til langrar framtíðar“ vísar almennt til einhvers sem er ætlað að vara eða gilda mjög lengi – ekki bara næstu ár heldur áratugi eða jafnvel lengur.

Markmið okkar er að byggja upp orkukerfi til langrar framtíðar. Það merkir að kerfið á að vera stöðugt, öruggt og sjálfbært í marga áratugi.

12.2

Í viðbrögðum Landsnets kemur fram: „Eins og segir í kafla 5.1.3 í umhverfismatsskýrslu þá getur meiri umhverfislegur ávinningur fengist með því að nýta tæknilegt svigrúm til jarðstrengslagna á línunum af lægri spennu í nálægð við Holtavörðuheidiarlínu 1. Það svigrúm verður m.a. skoðað þegar kemur að endurnýjun þessara lína og þá verður auk annars horft til umhverfislegs ávinnings jarðstrengslagna t.d. m.t.t. nálægðar við vermdarsvæði fugla.“

Það er afar mikilvægt að í umhverfismati svo stórrar framkvæmdar, eins og Holtavörðuheidiarlína 1, sé gerð nákvæm grein fyrir öllum ávinningi og afleiðingum hennar. Það er ekki ásættanlegt að vísa því til ákvarðana inn í framtíðina um hver ávinningur verður þegar kemur til endurnýjunar lína. Það ber að leggja fram áætlanir um hverra ávinninga má vænta af fyrirhugaðri framkvæmd, þ.e. hvaða línur með lægri spennu í nálægð Holtavörðuheidiarlínu 1 verði lagðar í jörðu og áætlaðan tímaramma þeirra verkefna.

Svar:

Í kafla 4.4.2 í Kerfisáætlun 2023-2032 er gert ráð fyrir ýmsum framkvæmdum við endurnýjun og þróun flutningskerfis Landsnets á næstu árum, þ.m.t. línunum á 132 kV spennu. Það spennustig býður upp á meira svigrúm til að leggja línurnar sem jarðstrengi, en línur af hærri spennu. Það verður skoðað þegar kemur að undirbúningi framkvæmda við þessa endurnýjun og þróun kerfisins, í samræmi við tímaáætlun sem lögð er fram í kerfisáætlun. Í kerfisáætlun er lögð fram bæði 10 ára langtímaáætlun og 3 ára framkvæmdaáætlun þar sem fjallað er um þær framkvæmdir sem eru fyrirhugaðar og umfjöllun er skipt niður á landshluta.

12.3

Styðjast ber við bestu og réttustu gögn hvers tíma er varðar mannvirki og notkun þeirra við ásyndargreiningu og vísa í fasteignanúmer og heiti eigna í greiningu ásyndar. Á korti í viðauka 6-Ásynd Sýnileikagreining á valkostum Holtavörðuheidiarlínu 1, sjá á eftirfarandi slóð: <https://skipulagsgatt.is/files/92808085-2461-463a-ad35-8932f3d21702> eru íbúðarhús í Neðri Hreppi og Efri Hreppi ekki merkt inn á kort á bls. 2. Í töflu 14.6 á bls. 267 í umhverfismatsskýrslu er hvorugt íbúðarhúsið í landi Efri Hrepps getið í töflunni. Það á ekki að vera handahófskennt hvaða fasteignir séu teknar í ásyndargreiningu, það er ekki viðunandi vinnubrögð.

Svar:

Í umhverfismatsskýrslu (kafla 14.2.3) er gerð grein fyrir forsendum greiningar á ásyndarbreytingum og fjarlægðum frá íverustöðum. Þar kemur fram að raflínumöstur af þeirri gerð sem notuð verða á leið Holtavörðuheidiarlínu 1 eru líkleg til að vera áberandi í sjónsviði áhorfanda sem stendur í allt að um 1 km fjarlægð frá mastri (Mynd 14.3 í umhverfismatsskýrslu). Mat á áhrifum línunnar á ásynd byggir á mannvirkjum, fjölförnum stöðum og sjónarhorni frá útivistarsvæðum sem eru innan 1 km breiðs beltis frá línuleið, til beggja hliða. Í umhverfismatsskýrslu eru metnar breytingar á ásynd frá fjölda bæjarhúsa á leið

Holtavörðuheildarlínu 1, en ekki er raunhæft að gera ráð fyrir að slíkt sé gert fyrir sérhvern íverustað á leið línunnar.

Íbúðarhús á Neðri-Hreppi verður í um 640 m fjarlægð frá fyrirhugaðri háspennulínu eins og fram kemur í töflu 14.6. Hins vegar verður Efri-Hreppur í rúmlega 1.000 m fjarlægð frá línuni og eðli málsins samkvæmt koma þau bæjarhús ekki fram í töflu 14.6, sem tilgreinir einungis íverustaði fólks í innan 1 km fjarlægðar frá A hluta Holtavörðuheildarlínu 1.

Samkvæmt sýnileikagreiningu verða 12-18 möstur sýnileg frá íbúðarhúsi á Neðri-Hreppi (viðauki 6, sýnileikakort í myndahefti fyrir A hluta). Fjarlægðin og sýnileikinn falla í miðlungs vægi áhrifa, samkvæmt töflu 14.3 um breytur og viðmið við mat á vægi áhrifa vegna ásýndarbreytinga.

12.4

Í viðbrögðum Landsnets kemur fram að byggt hafi verið á viðtalsrannsóknnum Rannsóknarmiðstöðvar Háskólans á Akureyri (RHA) og aflað hafi verið ítarlegra gagna og framkvæmdar umfangsmiklar greiningar á mögulegum umhverfisáhrifum Holtavörðuheildarlínu 1 á útivistarfólk sem stundar fjölbreytta tegundir útivistar og umhverfisáhrif á ferðamenn sem nýta mikilvægar ferðaleiðir á svæðinu. Skorradalshreppur bendir á að ekki hafi verið gerðar neinar rannsóknir eða framkvæmdar greiningar á mögulegum umhverfisáhrifum Holtavörðuheildarlínu 1 á útivistarfólk eða mikilvægar ferðaleiðir innan marka sveitarfélagsins. Það er ekki viðundandi að vísa í rannsóknir og greiningar innan annarra sveitarfélaga á lagnaleið Holtavörðuheildarlínu 1 og líta svo á að búið sé að uppfylla rannsóknarskildu málefnsins. Sveitarfélagið gerir kröfur um að úr verði bætt og gerð verði grein fyrir mögulegum umhverfisáhrifum Holtavörðuheildarlínu 1 á útivistarfólk og ferðamenn sem nýta mikilvægar ferðaleiðir innan sveitarfélagsins.

Svar:

Í viðauka 8 með umhverfismatsskýrslu er skýrsla RHA um áhrif Holtavörðuheildarlínu 1 á ferðapjónustu og útivist. Þar var skoðað sérstaklega svæði sem er um það bil 5 km breitt til hvorrar handar við valkosti um línuleiðir en á því svæði gæti ásýnd línunnar mögulega skipt máli (sjá mynd 8 í viðauka 8). Í kafla 3 í skýrslunni, sem fjallar um gögn og aðferðir, segir:

„Rannsóknarspurning: Hvert er mikilvægi svæðisins fyrir útivist og ferðapjónustu?

Mælikvarðar sem horft var til eru friðlýsingarákvæði laga um náttúruvernd og/eða sérлага, vefsjá Ferðamálstofu, stefnumótun, t.d. sveitarfélaga, er varðar útivistarsvæði og niðurstöður úr ferðakönnunum. Einnig var byggt á greinargerð sem unnin var af sérfræðingum við Háskóla Íslands, sem unnu að kortlagningu ferðapjónustu og útivistar á áhrifasvæði Holtavörðuheildarlínu árið 2021 (Anna Dóra Sæþórsdóttir og Margrét Wendt, 2021).“

Einnig:

„Rannsóknarspurning: Hversu viðkvæmt er svæðið, þ.e. hverjir eru möguleikar þess að halda eða ná aftur grunnástandi?

Þessi hluti matsins byggir að verulegu leyti á viðtölum sem tekin voru við haghafa og ferðamenn sem eiga leið um svæðið. Einnig var litið til fyrirbyggjandi gagna, svo sem ferðakannana og annarra gagna sem geta gefið vísbendingar um þessa þætti. Síðast en ekki síst var litið til rannsóknar Önnu Dóru Sæþórsdóttur og Margrétar Wendt (2021) um greiningu á svæðinu með tilliti til ferðapjónustu og útivistar.

Við mat á gerð og eiginleikum áhrifa voru í umhverfismatsskýrslu settar fram eftirfarandi rannsóknaspurningar:

Hversu sýnileg er framkvæmdin frá helstu útivistarsvæðum og hvernig gæti hún breytt aðdráttarafli svæðisins?

Hversu líklegt er að framkvæmdin hafi áhrif á komur ferðamanna/viðskipti við ferðaþjónustuaðila á svæðinu og hversu lengi má gera ráð fyrir að áhrifin vari?

Hver er varanleiki áhrifa?

Landsnet áréttar að ítarlegra gagna var aflað og umfangsmiklar greiningar gerðar í tengslum við mat á áhrifum framkvæmdarinnar á ferðaþjónustu og útivist. Rannsóknin náði til 5 km breiðs beltis til hvorrar handar við línuleiðir innan allra sveitarfélaga sem um ræðir, m.a. hvað varðar útivist og ferðamennsku innan Skorradalshrepps.

12.5

Efnistaka er hluti framkvæmdar Holtavörðuheildarlínu 1 og ber að fylgja lögum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 og reglugerð um umhverfismat nr. 1381/2021. Því er ekki viðunandi að umhverfisáhrif efnistöku sé ekki metin á sama hátt og Holtavörðuheildarlína 1.

Svar:

Í umhverfismatsskýrslunni er lagt mat á áhrif efnistöku á umhverfispættina jarðmyndanir, gróður, fuglalíf, vatnalíf, fornleifar, landslag og ferðaþjónustu og útivist sbr. matskafla 9, 10, 11, 12, 13, 15 og 16.

Benda má á að í umhverfismati línufamkvæmda er mat á mögulegum efnistökusvæðum byggt á forathugunum. Landsnet leggur mat á fleiri efnistökusvæði en nauðsynlegt verður að nýta þegar kemur til framkvæmda. Ástæður þess að gengið er út frá svo mörgum efnistökusvæðum og ríflegu magni fyrir mögulega efnistöku, eru m.a. að á meðan umhverfismatið er í vinnslu er allajafna ekki ráðast í jarðkannanir með (tilheyrandi raski). Þegar álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir er unnið að frekari verkhönnun og samtal átt við landeigendur og sveitarfélög. Í framhaldi af því er ræðst í hvaða námur efni er sótt, en það er háð samþykki landeigenda.

12.6

Holtavörðuheildarlína 1 samræmist ekki Aðalskipulagi Skorradalshrepps 2010-2022 samkvæmt skipulags- og byggingarnefnd Skorradalshrepps. Það er ekki Landsnets að segja til um það hvort Holtavörðuheildarlína 1 sé í samræmi við aðalskipulag sveitarfélagsins og bent er á að skipulagsvaldið liggur hjá sveitarfélaginu.

Það er rétt hjá Landsneti að Skorradalshreppur hefur haft tækifæri til að leggja fram hugmyndir um valkosti og útfærslur Holtavörðuheildarlínu 1 og eru erindi sveitarfélagsins þess efnis hér hjálagðar. Í stuttu máli voru hugmyndir Skorradalshrepps um aðrar lagnaleiðir ekki teknar til umfjöllunar að hálfu Landsnets að neinu leit. Má þar nefna hugmyndir um að Holtavörðuheildarlína 1 fari fyrir Hafnarfjall eða meðfram Sultartangalínu 3 og svo um Kjöl að Blönduvirkjun.

Einnig fylgir hér með fundargerð Landsnets af fundi sem haldinn var með hreppsnefnd Skorradalshrepps þann 1.7.2024, þar sem kemur fram að ekki sé vitað hvorum megin Holtavörðuheildarlína 1 muni liggja meðfram núverandi byggðalínu. Það er ámælisvert að farið sé í gerð umhverfismats svo stórrar framkvæmdar án þess að svo mikilvægar upplýsingar liggi fyrir gagnvart landeigendum og öðrum umsagnaraðilum. Það er ekki boðlegt því hér er stór framkvæmd að hafa áhrif á heimili og umhverfi íbúa.

Svar:

Í umhverfismatsskýrslu er fjallað um Holtavörðuheildarlínu 1 í ljósi Aðalskipulag Skorradalshrepps 2010-2022 (kafli 23.3.2). Þar segir að ekki sé mörkuð stefna um línuna og að framkvæmdin kalli á breytingu á aðalskipulagi. Lögum samkvæmt fer skipulagsnefnd viðkomandi sveitarfélags með skipulagsmál.

Í aðdraganda umhverfismats Holtavörðuheildarlínu 1 var gerð greining á hugmyndum sem fram komu á samráðsvettvangi um leið línunnar (valkostir). Í skýrslu um valkostagreininguna er fjallað um línuleið

meðfram Sultartangalínu 3 um Kjöl að Blönduvirkjun og Landsnet færði rök fyrir því af hverju sá valkostur þykir ekki raunhæfur og þar af leiðandi ekki tekinn til umhverfismats.¹

Sjá töflu 4.2 bls 20. Matsáætlun

<https://landsnet.is/library/?itemid=3c6bef68-c679-40d2-8920-cc344379b9f1>

Það er eðlilegt að endanleg útfærsla á framkvæmd liggi ekki fyrir þegar umhverfismat fer fram. Í matinu eru settir fram raunhæfir valkostir, en matið kann að leiða til þess að breyta þurfi útfærslu framkvæmdar sem t.d. leiði til minni umhverfisáhrifa. Í tilfelli Holtavörðuheildarlínu 1 var umfang rannsóknarbeltis meðfram valkostum skilgreint vítt til þess að tryggja að tilfærsla línukafla rúmist innan rannsóknasvæðis umhverfispáttá. Þá er ekki hægt að útiloka að samráð við landeigendur leiði til einhverra frávika frá kynntri línuleið í viðkomandi landi.

<https://landsnet.is/library/?itemid=b52b9adc-7953-4152-a0c6-09b55773c715>

12.7

Sveitarfélagið bendir á að Landsnet hefur ekki haft neitt samráð við landeigendur í ferlinu. Vísað er í þeim efnum til forhönnunar lagnaleiðar, vega að möstrum og tillögur að efnistöðum að ekki hefur verið haft neitt samráð við landeigendur um þau mál. Landeigendur hafa fyrst uppgötvað þessi mál í framlögn umhverfismatsskýrslu. Landsnet hefur boðið landeigendum til kynningafunda, en á þeim fundum hefur til dæmis ekki legið fyrir hvorum megin við núverandi byggðalínu Holtavörðuheildarlína 1 myndi koma eins og greint er frá í liðnum hér á undan og engar upplýsingar um mögulega efnistöðustaði, hvað þá hugmyndir að vegum að möstrum. Bent skal á að ekki hefur verið óskað álits hjá landeigendum um hvorum megin þeir myndu helst kjósa að Holtavörðuheildarlína myndi liggja með fram núverandi byggðalínu, eða óskað eftir hugmyndum um mögulega efnistöðustaði eða útfærslum á vegum að fyrirhugðum möstrum.

Svar:

Nú þegar umhverfismatsskýrsla hefur verið kynnt og aðalvalkostur lagður fram hefst nánara samráð með hverjum og einum landeigenda þar um nánari útfærslur framkvæmdina innan hvernar jarða.

12.9

Kerfisáætlanir Landsnets frá 2020 eru ekki í samræmi við stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku skv. þingsályktun nr. 26/148, samþykkt á Alþingi 11. júní 2018, þar sem segir að nýta skuli núverandi línustæði við lausnir á aukinni flutningsþörf ef aðstæður leyfa, með endurbyggingu og/eða spennuhækkun, fjölgun eða stækkun leiðara á línunum eða öðrum þekktum aðferðum. Bent er á að Kerfisáætlanir Landsnets eru ekki rétt hærra stefnu stjórnvalda og því ber Skipulagstofnun að vísa umhverfismatsskýrslu Holtavörðuheildarlínu 1 frá. Í umhverfismatsskýrslu kemur ágætlega fram að ekki sé möguleiki á að nýta núverandi byggðalínu við lausn á aukinni flutningsþörf með spennuhækkun, fjölgun eða stækkun leiðara. Því skal bent á að ef Landsnet hefur áhuga á því að framfylgja stefnu stjórnvalda að þá ætti Holtavörðuheildarlína 1 að vera endurbygging núverandi byggðalínu, þ.e. að núverandi byggðalína yrði tekin niður við spennusetningu Holtavörðuheildarlínu 1.

Svar:

Vinna við Kerfisáætlun tekur m.a. mið af stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfisins, sbr. það sem segir í inngangi stefnunnar. „Alþingi ályktar, sbr. 39. gr. a raforkulaga, nr. 65/2003, að við uppbyggingu flutningskerfis raforku, þ.m.t. við gerð kerfisáætlunar, verði stefna sú sem fram kemur í þingsályktun þessari höfð að leiðarljósi.“² Í stefnunni eru talin upp fjöldi atriða sem lögð skulu til grundvallar við uppbyggingu flutningskerfisins, þar sem m.a. segir í lið 5, að gæta skuli jafnvægis milli efnahagslegra, samfélagslegra og umhverfislegra áhrifa við uppbygginguna. Landsnet telur sig hafa gert unnið að því að ná þessu jafnvægi í ákvörðunartökuferli um Holtavörðuheildarlínu 1, sem hefur verið samþykkt af Orkustofnun og nú við ákvörðun um aðalvalkost í umhverfismati framkvæmdarinnar.

Virðingarfyllst

Kristinn Magnússon