

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti
101 Reykjavík

sent með tölvupósti á: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 13. mars 2023

Umsögn Landverndar frumvarp til laga um skipulagslög (uppbygging innviða), 144. Mál – sérstök viðbótarumaræða í umhverfis og samgöngunefnd.

Stjórn Landverndar hefur ítrekað sent inn umsagnir vegna hugmynda um sérstakt raflínuskipulag. Fram hefur komið að Landvernd telur afar brýnt að fullt tillit verði tekið til umhverfissjónarmiða við gerð raflínuskipulags, að áhrif sterkra framkvæmdaaðila verði takmörkuð og að raflínuskipulagsnefndir fjalli ekki um raflínur sem reistar eru í þágu stórnotenda.

Stjórn Landverndar vísar í fyrri umsagnir sínar sem fylgja hér á eftir en varðandi þær breytingar sem gera á frumvarpinu nú telur stjórn Landverndar að það sé til bóta að skilja að skipulagsgerð og tilheyrandi umhverfismat áætlana, og gerð umhverfismats framkvæmda.

Landvernd telur að breytingar á samsetningu raflínunefnda þar sem ráðherrar fá tvo fulltrúa inn í nefndina og auk þess formannssæti, dragi verulega úr möguleikanum á faglegri umfjöllun og ákvarðanatöku innan raflínunefnda, auki áhrif hagsmunaaðila inni í nefndunum og dragi úr vægi umhverfissjónarmiða í nefndinni. Stjórnin leggst því alfarið gegn þeim breytingum sem lagðar eru til í uppfærðu frumvarpi og telur nauðsynlegt að skipulagsstofnun haldi formennsku í raflínunefndum sem og að umhverfisverndarsamtök fái fulltrúa.

Stjórn Landvernd hefur velt því fyrir sér hvort ekki þurfi að huga betur að vægi atkvæða í áformaðri raflínuskipulagsnefnd. Í vissum tilfellum fer sú lína sem til umfjöllunar er að megin hluta um eitt sveitarfélag og hefur þar mikil áhrif, en hefur lítil sem engin áhrif á önnur sveitarfélög sem eiga fulltrúa í nefndinni. Það mætti því hugsa sér að atkvæði sveitarfélaga væru vegin miðað við hversu stór hluti þeirrar framkvæmdar sem til umfjöllunar er sé innan þeirra marka.

Auk þess vísar Landvernd til fyrri athugasemda sem hér fylgja á eftir, sérstaklega bendir Landvernd á að raflínuskipulagsnefndir eigi ekki að fjalla um raflínur fyrir stórnotendur.

Með vinsemi og virðingu

f.h. stjórnar Landverndar

Auður Önnu Magnúsdóttir

VIÐAUKI I

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti
101 Reykjavík

sent með tölvupósti á: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 3. október 2022

Umsögn Landverndar frumvarp til laga um skipulagslög (uppbygging innviða), 144. Mál – sérstök viðbótarumaræða í umhverfis og samgöngunefnd.

Stjórn Landvernd sér ýmsa kosti í því að bæta aðstæður til samstarfs á milli sveitarfélaga um raflínuskipulag. Með því má eflaust koma í veg fyrir óþarfa tafir og misskilning og flýta nauðsynlegum framkvæmdum til að bæta raforkuöryggi á Íslandi. Það má þó ekki vera á kostnað vandaðrar og faglegrar ákvarðanatöku eða á kostnað lýðræðislegrar aðkomu almennings að ákvarðanatöku í umhverfismálum.

Stjórn Landverndar sendi umsögn um áform um þessar lagabreytingar þegar málið var kynnt í samráðgátt stjórnvalda (bréf Landverndar dagsett 23.3.2020)¹ og einnig síðar þegar drög að frumvarpi voru kynnt í samráðsgátt (bréf Landverndar dagsett 1. október 2020) . Þá sendi Landvernd umsögn til umhverfis- og samgöngunefndar dags. 2. des 2020 og 1. júní 2022. Svo virðist sem ekki hafi verið tekið undir vel rökstudd sjónarmið Landverndar sem fram komu í umsögn frá 1. júní 2022. Þessi síðastnefnda umsögn er því endurtekin sem viðhengi við þetta bréf.

Í stórum dráttum beinast athugasemdir stjórnar Landverndar að eftirfarandi þáttum:

- að framkvæmdir í þágu stórnotenda falli ekki undir raflínunefndir, heldur eingöngu framkvæmdir sem sannanlega eru í þágu aukins raforkuöryggis almennings. Rétt er að benda á endurekið rafmagnsleysi á Austurlandi í því samhengi sem er beinlínis orsakað af stórnotenda². Ekki er hægt

¹ Landvernd (2020). *Ábendingar Landverndar vegna áforma um aðgerðir til að flýta og styrkja framkvæmdir við innviði Mál nr. 55/2020 á samráðsgátt* sótt 27. ágúst 2020 af [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2644](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2644)

² <https://www.visir.is/g/20222316187d/rod-o-heppi-legra-at-vika-leiddi-til-raf-magns-leysis-a-halfu-landinu>

að kenna byggðalínunni um að ráða ekki við þá gríðarlegu spennu sem berst inn á kerfið þegar eitthvað fer úrskaiðis hjá risastórum rafmagnsnotendum, eins og Landsnet hefur reynt að gera.

- að skipulagsgerð, matsáætlun og umhverfismat framkvæmda fari ekki allt fram á sama tíma til að tryggja vandaðar ákvarðanir og örugga aðkomu almennings
- að vönduð ákvarðanatöku verði í fyrirrúmi og líði ekki fyrir aðgerðir til að hraða ákvörðunum.

Það er von stjórnar Landverndar að stóriðjustefnan, sem valdið hefur alvarlegum og umtalsverðum spjöllum á náttúru Íslands sem og auk þess haft neikvæð áhrif stjórnsýslu og lagasetningu, verði ekki allsráðandi við ákvarðanatöku í umhverfismálum. Landvernd hvetur umhverfis- og samgöngunefnd til þess að bregðast við ofangreindum punktum.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Landverndar

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri

VIÐAUKI II

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti
101 Reykjavík

sent með tölvupósti á: nefndasvid@althingi.is

Borgarfirði, 1. júní, 2022

Umsögn Landverndar um umsagnar frumvarp til laga um skipulagslög (uppbygging innviða), 573. mál.

Stjórn Landvernd sér ýmsa kosti í því að bæta aðstæður til samstarfs á milli sveitarfélaga um raflínuskipulag. Með því má eflaust koma í veg fyrir óþarfa tafir og misskilning og flýta nauðsynlegum framkvæmdum til að bæta raforkuöryggi á Íslandi. En stjórn Landverndar varar við ákvæðum sem veikja faglega umfjöllun og aðkomu almennings; ákvæði sem eru í ósamræmlega við Árórsarsamninginn og tilskipanir Evrópusambandsins sem Ísland hefur undirgengis vegna EES. Slíkt kann ekki góðri lukku að stýra og er ávísun á frekari deilur og málaferli.

Stjórn Landverndar sendi umsögn um áform um þessar breytingar sem kynntar voru í samráðgátt stjórnvalda (bréf Landverndar dagsett 23.3.2020)³ og um drög að frumvarpi í samráðsgátt (bréf Landverndar dagsett 1. október 2020) og umsögn til umhverfis- og samgöngunefndar dags. 2. Des 2020. Þá sendi stjórn Landverndar frá sér yfirlýsingu á kjölfar fárviðrisins í desember 2019 sem fylgt var eftir með bréfi til forsætisráðherra 27. janúar 2020 þar sem fjallaði um þær breytingar sem frumvarp þetta byggir á. Landvernd vísar í þessi erindi þar sem fram kemur Landvernd **varar við því að gerðar verði í flýti breytingar á lögum og reglugerðum sem auðvelda leyfisveitingar til framkvæmda á kostnað lýðræðislegrar og vandaðrar ákvarðanatöku.** Að einhverju leyti hefur verið tekið tillit til ábendinga Landverndar og annarra um aðkomu

³ Landvernd (2020). *Ábendingar Landverndar vegna áforma um aðgerðir til að flýta og styrkja framkvæmdir við innviði Mál nr. 55/2020 á samráðsgátt sótt 27. ágúst 2020 af [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2644](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2644)*

sveitafélaga að raflínunefndum en ekki um mikilvægi lýðræðislegrar þátttöku almennings svo sem eins og mikilvægi þess að aðskilja skipulagsgerð og mat á umhverfisáhrifum.

Landvernd minnir á að ESA hefur á talið íslensk stjórnvöld fyrir brot á EES samningnum þegar kemur að lögum um mat á umhverfisáhrifum og aðkomu almennings að ákvörðunum sem varða umhverfið⁴ og að lagasetning á Íslandi hefði brotið m.a. gegn þátttökurétti almennings. Íslenska ríkið hefur enn ekki brugðist við úrskurði ESA og stjórn Landverndar telur að frumvarp þetta skerði enn frekar þátttökumöguleika almennings þegar kemur að raflínulögnum.

Hagsmunir stóriðju ofar hagsmunum almennings?

Landvernd ítrekar að hér er fyrst og fremst um hagsmunamál stóriðju að ræða og engir varnaglar eru settir inn í frumvarpið þannig að hið gríðarlega þrýstiafl sem stórfyrirtæki eru misnoti ekki þær breytingar sem kynntar eru í frumvarpinu sér til handa. Landvernd ætti ekki að þurfa að minna Alþingi á að upphaflegt markmið þessara breytinga er almannaheill en ekki framfylgd stóriðjustefnu fyrri ríkisstjórna, virkjunaraðila og Landsnets.

Landvernd ítrekar það sem fram kemur í umsögn samtakanna frá 1. október:

Landvernd leggur því til að breytingar verði gerðar á 2. gr. frumvarpsins þannig að sýna verði fram á umtalsverða hagsmuni almennra notenda af framkvæmdinni:

*Við 3. gr. laganna bætist ný málsgrein, sem verður 4. mgr., sem orðast svo: Raflínunefnd, sbr. 9. gr. a., annast gerð raflínuskipulags fyrir framkvæmdir í flutningskerfi raforku byggja á staðfestri kerfisáætlun **og staðfest er að skili umtalsverðum umbótum í afhendingaröryggi á raforku fyrir almenna notendur.** Hún fjallar um leyfisumsóknir vegna framkvæmda sem byggja á skipulaginu, veitir framkvæmdaleyfi vegna þeirra og hefur eftirlit með framkvæmd raflínuskipulagsins og þeim framkvæmdum sem nefndin veitir leyfi fyrir.*

og að frumvarpsdrögnum verði breytt á öðrum stöðum til samræmis.

Tryggja verður aðkomu almennings að ákvarðanatöku

Ákvarðanatöku í málum sem hafa víðtæk áhrif á marga þætti til langs tíma taki eðlilega nokkurn tíma svo tryggja megi að allar hliðar málsins séu vel upplýstar og lýðræðislegum sjónarmiðum sé haldið til haga. Langar línulagnir um landið eru gríðarlega flóknar, snerta á mörgum umhverfis- og samfélagsþáttum og því er eðlilegt að nægur tími og fjölbreytt aðkoma almennings verði tryggð. Framangreind sjónarmið koma einnig fram í bréfum Landverndar frá 23. mars og 1. okt. 2020 þar

⁴ <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/5327-Pre-Article%2031%20letter%20-%20Complaint%20re.pdf>

sem einnig var bent á nauðsyn þess að óháðir aðilar greini þörf á innviðaupbyggingu með hagsmuni almennings í huga⁵ og vísast til þeirra erinda hér.

Umhverfismat og skipulagsferli

Stjórn Landverndar telur mjög varhugavert að skipulagsferli, matsáætlun og umhverfismat framkvæmdar eigi öll að fara fram samtímis. Hér er um að ræða skerðingu á aðkomu almennings annars vegar að skipulagsáætlunum og hins vegar að umhverfismati einstakra framkvæmda. Með þessu er umsagnarmöguleikum almennings fækkað niður í einn sem eykur hættu á því að framkvæmdin verði óvönduð og við undirbúning hennar skorti mikilvægar upplýsingar. Gríðarmikilvægt er að skipulag og matsáætlun verði aðskilin frá mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Því þarf að breyta 1. mgr. 7. gr. c-lið, til dæmis á þennan hátt:

Raflínuskipulag og umhverfismat þess er kynnt sérstaklega og lýtur sömu reglum og gilda um skipulagsáætlana sem getið er um í þessum lögum. Mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar fer fram skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum eftir samþykkt raflínuskipulags.

Mikilvægt er að stjórnvöld segi skýrt til um að niðurstöður umhverfismats eigi að virða og að niðurstaða umhverfismat sé grundvöllur og forsenda fyrir veitingu framkvæmdaleyfis. Stjórn Landverndar leggur því til að 1. málsgrein í lið d í 7. gr. orðist svo:

*Þegar frestur til athugasemda er liðinn skal raflínunefnd fjalla um tillöguna á nýjan leik og taka afstöðu til þess á grundvelli niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum **hvort leyfi skuli veitt fyrir framkvæmdinni og ef leyfi verður veitt, hvaða valkostur skuli valinn og að hvaða skilyrðum uppfylltum.** Í þeirri umfjöllun skal taka afstöðu til athugasemda sem borist hafa og þess hvort gera skuli breytingar á tillögunni. Ákveði nefndin að breyta tillögunni í grundvallaratriðum skal hin breytta tillaga auglýst á nýjan leik skv. 4. mgr. 11. gr. c og 31. gr.....*

Þetta er í samræmi við EES tilskipun um umhverfismat. Þá telur stjórn Landverndar óeðlilega mikið vald falið ráðherra í 4. mgr. d-lið 7.gr. og virðist til þess fallin eingöngu að tryggja hraða en ekki vandaða málsmeðferð. Rétt væri að ef raflínunefnd kemst ekki að sameiginlegri niðurstöðu, falli skipulagsgerð aftur í hendur einstakra sveitafélaga. Stjórn Landverndar leggur því til að 4.mgr. d-liðar 7. gr. orðist svo:

⁵ Landvernd (2020). *Ábendingar Landverndar vegna áforma um aðgerðir til að flýta og styrkja framkvæmdir við innviði* Mál nr. 55/2020 á samráðsgátt sótt 27. ágúst 2020 af [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2644](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2644)

Komist raflínunefnd ekki að sameiginlegri niðurstöðu um samþykkt tillögunnar innan átta vikna frá því að afstaða sveitarfélaganna lá fyrir skal auglýstri tillögu skal skipulagsgerð vegna raflína falla í umsjón þeirra sveitafélaga hvers um sig sem raflínuskipulagið nær til.

Svæðisskipulag

Stjórn Landverndar telur ekki rétt að raflínuskipulag sé rétt hærra svæðaskipulagi og leggur til að síðustu málsgrein d. liðar 7. gr og b.lið 8. greinar verði breytt eins og hér segir:

síðasta málsgrein d. liðar 7. gr.

Stefna raflínuskipulags er bindandi við gerð aðalskipulags, deiliskipulags og útgáfu byggingar- og framkvæmdaleyfa.

b. liður 8. gr.

Á eftir 2. másl. 7. mgr. koma tveir nýjir málsliðir svohljóðandi: Raflínuskipulag er rétt hærra en aðalskipulag og deiliskipulag fyrir þá framkvæmd sem það tekur til. Þegar raflínuskipulag hefur verið samþykkt skal hver sveitarstjórn sjá til þess að framkvæmdin sé tekin upp í aðalskipulag sveitarfélagsins við næstu endurskoðun þess, þó eigi síðar en fjórum árum frá samþykkt raflínuskipulagsins í samræmi við ákvæði þess.

og að frumvarpsdrögum verði breytt á öðrum stöðum til samræmis.

Stjórn Landverndar minnir á framkvæmdaleyfi er kæránlegt til til úrskurðanefndar umhverfis- og auðlindamála. Rík ástæða er til að þetta komi fram í lögum til að fyrirbyggja misskilning um þessa mikilvægu réttarstöðu almennings og samtaka almennings.

Lokaorð

Stjórn Landverndar hefur sent inn umsagnir við þær hugmyndir sem hér er lýst á öllum stigum sem þær hafa komið fram. Breytingarnar sem hér er lýst eru veigamiklar, takmarka möguleika almennings til þess að standa vörð um umhverfi sitt og eru unnar án aðkomu umhverfisverndarsamtaka. Auk þess hefur ekki verið sinnt athugasemdum samtakanna um áform, drög að frumvarpi eða frumvarp sem var til umfjöllunar umhverfis- og samgöngunefndar í desember 2020 um mikilvægi þátttökuréttar almennings. Landvernd ítrekar því hvatningu til ráðuneytis og Alþingis að breyta frumvarpinu þannig að nægur tími sé gefin til ákvarðanatöku um svo veigamikil mál og að aðkoma almennings sé betur tryggð bæði með því að aðskilja skipulagsgerð og umhverfismat sem og að taka fram að framkvæmdaleyfi sé kæránlegt til úrskurðanefndar umhverfis- og auðlindamála.



Að lokum hvetur Landvernd til þess að lögin kveði á um að óhlutdrægni og lýðræðisleg vinnubrögð séu ávallt höfð í heiðri í starfi stjórnslunefndar og að aðkoma almennings og kæruréttur séu tryggð á öllum stigum í samræmi við ákvæði Árósasáttmálans.

Virðingarfyllt,
f.h. stjórnar Landverndar

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri