

Skipulagsstofnun
Borgartúni 7b,
105 Reykjavík

Garðabær, 16. júní 2025
202504-0092/A.B.
08.03

Efni: Umsögn - Mat á umhverfisáhrifum - Kerfisáætlun 2025-2034 Skipulagsstofnun.

Vísað er til erindis Skipulagsstofnunar, dags. 10. apríl 2025, með beiðni um umsögn vegna umhverfismatsskýrslu fyrir kerfisáætlun Landsnets 2025–2034.

Kerfisáætlunin nær yfir allt landið og skiptist í framkvæmdaáætlun (2026–2028) og langtímaáætlun (2025–2034). Hún felur í sér bæði viðhald og nýframkvæmdir í raforkuflutningskerfi Landsnets þar sem lögð er áhersla á að styrkja afhendingaröryggi, bæta tengingar milli svæða og auka sveigjanleika og áreiðanleika kerfisins í heild.

Áætlunin gerir ráð fyrir lagningu nýrra loftlína og jarðstrengja, endurnýjun og styrkingu eldri flutningslína, byggingu nýrra tengivirkja og endurbótum á eldri tengivirkjum. Þá er einnig gert ráð fyrir niðurrifi eldri mannvirkja og lína þar sem þær eru orðnar úreltar eða valda óþarfa raski.

Framkvæmdir á grundvelli kerfisáætlunar eru víðfeðmar og geta haft áhrif á fjölbreytt vistkerfi, landslag og byggðasvæði. Því er mikilvægt að útfærsla framkvæmdanna byggist á samræmdu mati á umhverfisáhrifum, valkostum og mótvægisaðgerðum fyrir hvert einstakt verkefni. Þá er einnig mikilvægt að í framkvæmdum verði gætt að samræmi við stefnumörkun í aðalskipulagi, ásamt náttúruverndarsjónarmiðum, laga- og reglugerðarskyldum, sem og skuldbindingum samkvæmt alþjóðlegum samningum um vernd náttúru og líffræðilegrar fjölbreytni.

Samantekt

Náttúruverndarstofnun hefur farið yfir umhverfismatsskýrslu fyrir kerfisáætlun Landsnets 2025–2034. Áætlunin nær yfir umfangsmiklar framkvæmdir sem geta haft áhrif á fjölbreytt náttúruverðmæti, þar á meðal friðlýst svæði, vistgerðir, fuglalíf, víðerni og landslag.

Helstu athugasemdir og áherslur stofnunarinnar eru eftirfarandi:

- Óbyggð víðerni virðast ekki vera greind, þrátt fyrir að nokkrar framkvæmdir nái inn á lítt snortin hálendissvæði.

- Vistgerðir og fuglalíf eru ekki metin með tilliti til staðbundinnar verndar eða ábyrgðartegunda og skortir rökstudda greiningu á áhrifum framkvæmda á slík náttúruverðmæti.
- Friðlýst svæði eru ekki metin með tilliti til þess hvort fyrirhugaðar framkvæmdir rýri verndargildi þeirra; leyfisveitingar þurfa að liggja fyrir frá Náttúruverndarstofnun þegar slíkt á við.
- Mannvirkjabelti og val á línuleiðum taka ekki nægjanlegt mið af varúðarreglu og því að forðast stofnun nýrra framkvæmda á öröskuðum svæðum.
- Landslagsáhrif og ásynd eru greind að hluta en ekki í tengslum við óbyggð víðerni, náttúruupplifun eða sjónræna samfellu í landslagi.
- Skortur er á greiningu valkosta, mótvægisaðgerða og samræmis við aðalskipulag og náttúruverndarmarkmið sveitarfélaga.
- Óvissa ríkir um rökstuðning fyrir áhrifamati, m.a. varðandi áhrif á verndarsvæði, vistgerðir og dýralíf.
- Í greinargerð kemur fram að: „Valkostagreining á áætlunarstigi er alltaf háð þeim fyrirvara að ekki er lokið vinnu við umhverfismat framkvæmdarinnar á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda nr. 111/2021. Sú málsmeðferð getur skilað annarri niðurstöðu en umhverfismat kerfisáætlunarinnar, þar sem þar liggja til grundvallar ítarlegri gögn og oft frekari útfærslur valkosta.“ Stofnunin tekur undir að þessi fyrirvari sé mikilvægur en bendir jafnframt á að ekki sé hægt að sleppa þeirri skyldu í áætluninni að greina valkosti, verndarsvæði og náttúruverndarsjónarmið með fullnægjandi hætti á þessu stigi.

Niðurstöður kerfisáætlunar

Í matsskýrslu fyrir kerfisáætlun Landsnets 2025–2034 kemur fram að bæði framkvæmdaáætlun næstu tíu ára og langtímaáætlun til ársins 2050 geti haft neikvæð áhrif á tiltekna umhverfisþætti. Þar er sérstaklega vísað til áhrifa á landslag og ásynd, áhrif á fuglalíf og búsvæði fugla, auk röskunar á vistgerðum sem falla undir verndarákvæði náttúruverndarlaga. Þá eru einnig nefnd áhrif á útivistarsvæði, óraskaðar víðernir og svæði í nágrenni friðlýstra svæða.

Að mati stofnunarinnar er brýnt að tryggja að kerfisáætlun – hvort sem um ræðir framkvæmdaáætlun eða langtímaáætlun – feli ekki í sér áform sem leiði til samverkandi neikvæðra áhrifa á umhverfisverðmæti. Nauðsynlegt er að vinna áfram með valkosti, forgangsroðun framkvæmda, mótvægisaðgerðir og eftir atvikum endurskoðun til að tryggja að áætlunin standist þær skyldur sem lög og reglur gera ráð fyrir.

Lífríki - Skortur á aðgreiningu umhverfisáhrifa

Í kafla 3.4 umhverfismatsskýrslunnar er fjallað um áhrif langtímaáætlunar á lífríki þar sem teknir eru saman ýmsir umhverfisþættir eins og vistgerðir, friðlýst svæði, fuglalíf, tegundir, votlendi og alþjóðleg verndarsvæði. Að mati Náttúruverndarstofnunar mætti greiningin vera skýrari og byggð á aðgreiningu einstakra þátta og þeirra lagaákvæða sem við eiga í hverju tilviki.

Það að setja saman fjölbreytta verndarþætti undir einum matsþætti sem nefnist „lífíki“ getur dregið úr skýrleika skýrslunnar til að draga fram sértæk umhverfisáhrif. Sérstaklega á þetta við um þætti sem njóta verndar samkvæmt lögum eða alþjóðlegum skuldbindingum, svo sem friðlýst svæði, Ramsar- og IBA-svæði, eða tegundir sem falla undir sérstaka vernd 61. gr. náttúruverndarlaga.

Sama gildir um þá hluta skýrslunnar þar sem fjallað er um áhrif einstakra framkvæmda. Þar eru áhrif oft sett fram í stuttri samantektartöflu undir yfirskriftinni „áhrif á lífíki“ án aðgreiningar á tilteknum verndarþáttum. Þó að umfjöllunin sé gagnleg sem yfirlit væri æskilegt að fram kæmu ítarlegri greiningar á áhrifum á hverja tegund umhverfisþátta fyrir sig.

Náttúruverndarstofnun mælir með að í skýrslunnar verði byggðar á aðgreindri framsetningu, þar sem áhrif á vistgerðir, fuglalíf, friðlýst svæði og önnur viðkvæm svæði eru metin sérstaklega og í samræmi við viðeigandi ákvæði náttúruverndarlaga og laga um mat á umhverfisáhrifum.

Valkostir og náttúruvernd

Í matsskýrslunni er gerð grein fyrir því að valkostir hafi verið skoðaðir við val á meginleiðum raflína og tengipunkta innan kerfisáætlunar, meðal annars með hliðsjón af tæknilegum, samfélagslegum og umhverfislegum þáttum. Hins vegar er ekki alltaf ljóst hvernig áhrif á náttúruverndarsjónarmið – svo sem friðlýst svæði, vistgerðir, fuglalíf og landslag – vógu í raun þungt í samanburði valkosta.

Náttúruverndarstofnun bendir á að samkvæmt 14. gr. laga nr. 111/2021 um mat á umhverfisáhrifum skal í matsskýrslu greina raunhæfa valkosti og færa rök fyrir vali framkvæmdaraðila. Þar undir fellur einnig svo kallaður *núllkostur* sem lýsir því sem gerist ef framkvæmd verður ekki farin. Í leiðbeiningum Skipulagsstofnunar um gerð matsskýrslu er lögð áhersla á að samanburður valkosta verði skýr og studdur raunhæfum upplýsingum um áhrif á umhverfi, náttúru og samfélag.

Að mati Náttúruverndarstofnunar er brýnt að í frekari útfærslu kerfisáætlunar verði náttúruverndarsjónarmið – svo sem vernd vistgerða samkvæmt 61. gr. náttúruverndarlaga, áhrif á fuglalíf, ásýnd og nánd við friðlýst svæði – tekin sérstaklega með í samanburð valkosta.

Náttúruminjaskrá

Í umhverfismatsskýrslunni kemur fram að áhrifasvæði langtímaáætlunar kann að ná til svæða á C-hluta náttúruminjaskrár, einkum vegna landslagsgilda. Náttúruverndarstofnun bendir á mikilvægi þess að fjallað sé skýrt um þessi svæði í tillögunni og að það komi fram hver áhrif tillögunnar eru á þau. Þá leggur stofnunin ríka áherslu á að tillagan og fyrirhugaðar framkvæmdir raski ekki verndargildi svæðanna.

Náttúruverndarstofnun bendir á að þar sem fjallað er um C-hluta, ætti fremur að nefna svæðin „*Svæði á náttúruminjaskrá undir aðrar náttúruminjar*“. Náttúruverndarstofnun bendir einnig á að samkvæmt 2. tölul. laga til bráðabirgða við náttúruverndarlög nr. 60/2013 skal eldri náttúruminjaskrá halda gildi sínu þar til ráðherra gefur út nýja skrá samkvæmt 33. gr.

laganna. Um minjar á skránni, aðrar en þær sem eru friðlýstar, skal þá fara samkvæmt ákvæðum 67. gr. laga um náttúruvernd nr. 44/1999 þar til endurmat verndargildis þeirra minja hefur farið fram. Þetta þýðir að eldri náttúruminjaskrá heldur formlegu gildi sínu en réttaráhrif 37. gr. núgildandi laga gilda ekki um þau svæði að svo stöddu.

Að mati Náttúruverndarstofnunar er brýnt að kerfisáætluninni fylgi skýrt markmið um að raska ekki verndargildi náttúruminja.

Sérstök vernd náttúruverndarlaga

Í skýrslunni er víða vísað til þess að framkvæmdir geti haft áhrif á svæði sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013, m.a. vegna jarðminja, hrauna, votlendis, fossa, birkiskóga og leira.

Í 61. gr. laganna er kveðið á um sérstaka vernd þeirra vistkerfa og jarðminja sem taldar eru upp í 1. mgr. og 2. mgr. sama ákvæðis.

Samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins ber að forðast röskun þeirra náttúrufyrirbæra, sem undir greinina falla, nema brýna nauðsyn beri til og ljóst að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Í greinargerð með frumvarpi til laga um náttúruvernd er með orðalaginu „brýn nauðsyn“ lögð áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir geti réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir.

Að mati Náttúruverndarstofnunar ber að hafa í huga:

- Ávallt skal meta hvort almennir eða brýnir almannahagsmunir réttlæti röskun og sýna fram á að ekki sé unnt að koma framkvæmdum fyrir utan verndarsvæðis.
- Nauðsynlegt er að útfærsla framkvæmda, m.a. val á línuleiðum og tækni, taki mið af þessari vernd, og að meta þurfi áhrif á hvert einstakt verndarsvæði þegar þau eru þekkt.

Náttúruverndarstofnun leggur sérstaka áherslu á að hraun verði ekki rofin eða grafin í tengslum við lagningu jarðstrengja nema sýnt hafi verið fram á að enginn annar kostur sé fyrir hendi. Slík röskun getur haft í för með sér óafturkræfar breytingar á jarðmyndunum og raskað þeim vistgerðum sem þar kunna að finnast. Í samræmi við 61. gr. náttúruverndarlaga ber að forðast slíkt rask og gera grein fyrir öðrum valkostum og áhrifum þeirra með skýrum hætti í skipulags- og umhverfismati.

Í greinargerð segir að í nágrenni við langtímaáætlun séu friðlýst svæði, svæði á náttúruminjaskrá, á náttúruverndaráætlun sem sum hver hafa gildi vegna sérstakra jarðmyndana. Til dæmis má þar nefna fólkvanginn Krossanesborgir á Akureyri og Grábrókarhraun og Hreðavatn í Borgarbyggð sem eru skilagreindar sem aðrar náttúruminjar. Leitast er við að forðast rask innan slíkra svæða.

Náttúruverndarstofnun leggur áherslu á að áætlunin raski ekki verndargildi þessara svæða og að tryggt verði að hver framkvæmd sé metin með tilliti til lagalegrar verndar og skráðra verndarmarkmiða.

Í greinargerð segir að varðandi mótvægisáðgerðir: *Hnika línu/streng og vegslóðum til að lágmarka rask á jarðminjar þar sem það er mögulegt.* Náttúruverndarstofnun bendir á að

orðalagið *lágmarka rask á jarðminjar þar sem það er mögulegt* er ekki í samræmi við ákvæði 61. gr. náttúruverndarlaga og mikilvægi þess að kerfisáætlunin uppfylli ákvæði náttúruverndarlaga.

Ramsar svæði

Í greinargerð segir: Ramsarsvæði eru votlendissvæði í heiminum sem valin hafa verið sérstaklega til verndunar og eru sex slík svæði á Íslandi (Umhverfisstofnun, án dags.). Þessi svæði eru einkum að finna á Vesturlandi og Norðvesturlandi. Við ákvörðun um línuleiðir framkvæmda er leitast við að forðast svæði sem á hvíla verndarákvæði eins og kostur er.

Auk þess segir í umhverfismatsskýrslunni að sex Ramsar-svæði séu á Íslandi, einkum á Vesturlandi og Norðvesturlandi, og að leitast sé við að forðast verndarsvæði við val á línuleiðum.

Að mati Náttúruverndarstofnunar þarf að fjalla ítarlegar um þessi svæði í tengslum við kerfisáætlun og skýra hvernig tryggt verði að þau njóti þeirrar verndar sem aðild Íslands að Ramsarsamningnum feli í sér.

Ramsarsamningurinn um votlendissvæði er alþjóðlegur samningur um vernd og skynsamlega nýtingu votlendis sem Ísland hefur fullgilt. Samkvæmt skuldbindingum samningsins skulu aðildarríki ekki einungis forðast röskun skráðra Ramsar-svæða heldur einnig taka tillit til þeirra í allri áætlanagerð og framkvæmdaáformum sem kunna að hafa áhrif á verndargildi þeirra. Þetta felur í sér skyldu til að greina möguleg áhrif og gera viðeigandi ráðstafanir til að vernda vistkerfi og líffræðilega fjölbreytni þeirra.

Náttúruverndarstofnun leggur áherslu á að í kerfisáætlun verði tilgreint nákvæmlega hvort og hvaða fyrirhugaðar framkvæmdir eða línuleiðir liggja innan eða í grennd við Ramsar-svæði og metið með rökstuddum hætti hvort áhrif þeirra kunni að rýra verndargildi svæðanna. Ábyrgð stjórnvalda á vernd Ramsar-svæða er mikil.

Friðlýst svæði og áhrif

Í matsskýrslunni kemur fram að hluti framkvæmda kerfisáætlunar liggi í nágrenni við friðlýst svæði og svæði á náttúruminjasrá. Einnig kemur fram að leitast sé við að forðast rask innan slíkra svæða.

Náttúruverndarstofnun vill vekja athygli á 54. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd en þar segir segir: „Ef starfsemi eða framkvæmdir utan friðlýsts svæðis, sem leyfisskyldar eru samkvæmt öðrum lögum, geta haft áhrif á verndargildi friðlýsta svæðisins skal taka mið af því við ákvörðun um veitingu leyfis. Leita skal umsagnar Náttúruverndarstofnunar áður en leyfi er veitt. Setja má skilyrði til að koma í veg fyrir skaða af starfseminni eða framkvæmdunum á hinu friðlýsta svæði.“

Þá bendir stofnunin á mikilvægi þess að hugað sé sérstaklega að áhrifum þeirra framkvæmda sem fyrirhugaðar eru í landareignum sem liggja að friðlýstum svæðum þar sem slíkar framkvæmdir geta haft áhrif á verndargildi þeirra. Samkvæmt 54. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 skal við veitingu leyfa utan friðlýstra svæða taka mið af mögulegum áhrifum á friðlýst svæði, leita umsagnar Náttúruverndarstofnunar og eftir atvikum setja skilyrði til að koma í veg fyrir skaða.

Náttúruverndarstofnun bendir á mikilvægi þess að áætlunin gerir ekki ráð fyrir raski á friðlýstum svæðum.

Fuglalíf og ábyrgðartegundir

Náttúruverndarstofnun bendir á að margir þættir í kerfisáætlun Landsnets 2025–2034 geta haft áhrif á fuglalíf, bæði beint og óbeint. Þar á meðal eru nýjar loftlínur, tengivirki, jarðstrengir og tengileiðir, sem fara í gegnum opið landslag og geta farið um svæði þar sem fuglar halda til til varps, fæðuöflunar eða hvíldar. Sömuleiðis geta framkvæmdir leitt til breytinga á landnýtingu, truflunar frá framkvæmdum og röskunar búsvæða.

Náttúruverndarstofnun bendir á að raflínur geta haft áhrif á fuglalíf vegna árekstra, sérstaklega á opnum svæðum þar sem tegundir eins og lóur, spóar og hrossagaukar halda til. Þetta eru ábyrgðartegundir Íslands og Ísland ber sérstaka verndarskyldu gagnvart þeim samkvæmt Bernarsamningnum og samningnum um líffræðilega fjölbreytni.

Þá er nauðsynlegt að meta áhrif framkvæmda á fugla með tilliti til tímasetninga, t.d. truflun á varptíma eða fækkun búsvæða í kjölfar rasks. Slík áhrif eru ekki greind með nægjanlegum hætti í matsskýrslunni.

Náttúruverndarstofnun bendir á að allir fuglar njóta verndar samkvæmt lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nema annað sé kveðið á um í reglugerð. Friðunin tekur einnig til eggja og hreiðra. Í 2. mgr. 6. gr. laganna kemur fram að ávallt skuli gæta fyllstu varkárni og nærgætni gagnvart villtum dýrum og búsvæðum þeirra og forðast óþarfa truflun.

Í ljósi ofangreinds telur stofnunin að í matsskýrslunni þurfi að skoða nánar umhverfisáhrif kerfisáætlunar á fuglalíf. Þá skortir rökstutt mat á áhrifum einstakra framkvæmda á fugla og gögn sem byggja á nýjustu rannsóknum um búsvæði fugla á áhrifasvæðum.

Bakkagróður og vernd samkvæmt 62. gr. náttúruverndarlaga

Í umhverfismatsskýrslu kerfisáætlunar er ekki sérstaklega fjallað um áhrif framkvæmda á bakkagróður eða vísað til 62. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Samkvæmt þeirri grein skal gróður og landslag í nágrenni vatna og votlendis njóta sérstakrar verndar gegn raski sem getur haft skaðleg áhrif á vatnafar eða gróðurfarið.

Bakkagróður gegnir lykilhlutverki við að binda jarðveg, draga úr rofi og styðja vistkerfi vatnsins. Rask vegna framkvæmda, s.s. vegslóða eða fyllinga við vatnsbakka, getur haft veruleg áhrif ef ekki er tekið tillit til verndar þessara jaðarsvæða.

Náttúruverndarstofnun telur brýnt að meta sérstaklega áhrif framkvæmda í grennd við vatn á bakkagróður.

Óbyggð víðerni

Náttúruverndarstofnun bendir á að óbyggð víðerni eru skilgreind samkvæmt náttúruverndarlögum á eftirfarandi hátt: *Svæði í óbyggðum sem er að jafnaði a.m.k. 25 km að*

stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja og að jafnaði í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínunum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum.

Í umhverfismatsskýrslu kemur fram að framkvæmdir á óröskuðum svæðum geti haft áhrif á víðerni, en fer ekki markvisst yfir áhrif þeirra með tilliti til lagalegrar verndar óbyggðra víðerna, sbr. 3. og 5. gr. náttúruverndarlaga.

Náttúruverndarstofnun leggur áherslu á að kerfisáætlun Landsnets taki mið af þeirri vernd sem óbyggð víðerni njóta samkvæmt náttúruverndarlögum og landslagsverndarstefnu stjórnvalda.

Mikilvægt er að kerfisáætluninni fylgi markmið um að minnka ekki óbyggð víðerni né raska þeim með nýjum mannvirkjum. Þá skal slík skerðing byggð á samanburði við raunhæfa valkosti, með skýrri greiningu á víðernagildum og mótvægisaðgerðum. Slík nálgun tryggir að heildarsýn um víðernavernd sé höfð að leiðarljósi í langtímaáætlun raforkuflutningskerfisins.

Landslag og ásýnd

Kerfisáætlun Landsnets 2025–2034 felur í sér fjölmargar framkvæmdir sem geta haft áhrif á ásýnd lands og landslagsheildir. Þetta á sérstaklega við um loftlínur, tengivirkjabyggingar og tilheyrandi innviði sem koma fram í opnu landi, víðernum eða á svæðum með hátt landslagsverndargildi.

Samkvæmt 69. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 ber stjórnvöldum og leyfisveitendum að gæta þess að framkvæmdir valdi ekki röskun á ásýnd og yfirbragði lands.

Náttúruverndarstofnun bendir á að þó að mótvægisaðgerðirnar, sem lagðar eru til í skýrslunni, séu í meginatriðum ágætar vantar skýra umfjöllun svæða þar sem áhrif eru mest, nánari viðmið um hvar jarðstrengir eigi að vera nýttir, samanburði á sjónrænum áhrifum mismunandi mastrategunda og að lokum skýrari greiningu á því hvernig niðurrif eldri lína (t.d. Rangárvallalína 1) gæti virkað sem mótvægisaðgerð fyrir nýjar línur.

Mannvirkjabelti

Náttúruverndarstofnun leggur áherslu á að við staðarval og útfærslu framkvæmda skuli leitast við að fylgja fyrirliggjandi mannvirkjabeltum og rýra ekki frekar óröskuð svæði.

Mikilvægt er að forðast stofnun nýrra mannvirkjabelta á heiðum og hálendissvæðum þar sem þau geta leitt til óafturkræfrar skerðingar á viðkvæmum vistkerfum og óbyggðum víðernum (t.d. Arnarvatnsheiði).

Slík stefna er í samræmi við náttúruverndarsjónarmið og meginmarkmið laga um náttúruvernd þar sem lögð er áhersla á að vernda náttúruleg ferli og ásýnd landsins (sbr. 3. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013).

Í fyrri umsögnum hefur Náttúruverndarstofnun ítrekað bent á mikilvægi þess að fylgt sé fyrirliggjandi mannvirkjabeltum og að forðast beri opnun nýrra framkvæmda inn á lítt röskuð svæði. Slíkt verklag er í samræmi við markmið Landslagssamnings Evrópu og stuðlar að samfelldri vernd landslagsheilda og víðerna á landsvísu.

Virðingarfyllst,

Axel Benediktsson

sérfræðingur

Hákon Ásgeirsson

sviðsstjóri