

Skipulagsstofnun
Borgartúni 7b,
105 Reykjavík

Garðabær, 27. ágúst 2025
202507-0115/A.B.
08.03

Efni: Umsögn – Matsáætlun - Hvalárlína 1 og Miðdalslína 1 Skipulagsstofnun.

Vísað er í erindi Skipulagsstofnunar, dags. 21. júlí, þar sem óskað er umsagnar Náttúruverndarstofnunar um matsáætlun vegna Hvalárlínu 1 og Miðdalslínu 1.

Framkvæmdarlýsing

Í matsáætlun kemur fram að framkvæmdin felur í sér lagningu nýrra 132 kV háspennulína á norðanverðum Vestfjörðum, annars vegar Hvalárlínu 1 og hins vegar Miðdalslínu 1. Fyrirhugað er að línurnar verði bæði loftlínur og jarðstrengir eftir því sem við á.

Markmið framkvæmdarinnar er í meginatriðum tvíþætt. Annars vegar er stefnt að því að styrkja flutningskerfið á norðanverðum Vestfjörðum og hins vegar að tengja Hvalárvirkjun við meginflutningskerfið.

Hvalárlína 1 er fyrirhuguð sem tenging frá Hvalárvirkjun í Ófeigsfirði inn á nýtt tengivirki Landsnets í Miðdal í Ísafjarðardjúpi. Línan verður 132 kV að spennustigi, að hluta til loftlína í um 26 km lengd og að hluta til jarðstrengur í um 14 km lengd. Flutningsgeta línunnar er áætluð um 70–80 MVA.

Miðdalslína 1 er ný lína í meginflutningskerfi raforku sem mun tengja nýtt tengivirki í Miðdal við nýtt tengivirki í Kollafirði og þannig tengjast núverandi flutningskerfi raforku. Línan verður 132 kV að spennustigi og mun liggja sem loftlína í um 26 km lengd. Flutningsgeta hennar er áætluð 185–235 MVA.

Óbyggð víðerni

Á mynd 10.1 er fjallað um verndarsvæði á Vestfjörðum og fyrir norðan framkvæmdasvæðið eru Drangar á Ströndum sem voru friðlýstir 26. nóvember 2021 sem óbyggð víðerni. Svæðið, sem er 105 km² að stærð og liggur austan Drangajökuls, er hluti af víðáttumiklu samfelldu óbyggðu víðerni á Vestfjörðum og var fyrsta landssvæðið á Íslandi sem friðlýst var sem óbyggt víðerni. Verndargildið er metið hátt bæði á íslenskan og alþjóðlegan mælikvarða; það er einkum tengt víðerniseiginleikum, stórbrotnu landslagi og upplifun óspilltrar náttúru. Friðlýsingin var gerð að frumkvæði landeiganda og í minningu hjónanna sem voru síðustu bændur á Dröngum.

Markmiðið með friðlýsingu Dranga er að vernda umfangsmikið óbyggð víðerni þar sem náttúran fær að þróast á eigin forsendum, varðveita og viðhalda stórbrotnu og fjölbreyttu landslagi og tryggja vernd jarðminja, vistkerfa og lífríkis. Friðlýsingin á einnig að tryggja að núlifandi og komandi kynslóðir geti notið einstakrar náttúru þar sem mannleg ummerki eru lítil eða engin.

Á mynd 8.3 er sýnd mynd af fyrirbyggjandi kortlagningu á óbyggðum víðernum á framkvæmdarsvæðinu.

Náttúruverndarstofnun bendir á að í vinnslutillögu að svæðisskipulagi Vestfjarða¹ kemur fram að víðerni teljist mikilvæg auðlind með verndargildi sem og gildi fyrir útivist og ferðapjónustu. Stefna svæðisskipulagsins gengur út á að viðhalda óbyggðum víðernum með því að stýra mannvirkjagerð, vega- og orkuframkvæmdum þannig að samfella víðernissvæða rofni ekki.

Að mati Náttúruverndarstofnunar er nauðsynlegt að umhverfismat Hvalárlínu 1 og Miðdalslínu 1 taki mið af þessari stefnu, þar sem helstu víðernissvæði Vestfjarða – Hornstrandir, Drangajökulssvæðið, Glámuvíðerni og Ófeigsfjarðarheiði – eru meðal stærstu og samfellu víðernissvæða landsins og hafa m.a. mikið gildi fyrir upplifun ferðafólks af ósnortinni náttúru. Náttúruverndarstofnun bendir á að óbyggð víðerni á Íslandi eru þau stærstu sem eftir standa í Evrópu og eru fágæt á heimsvísu. Þau eru undir mikilli hættu á að raskast og hverfa vegna framkvæmda og innviða. Í Landsskipulagsstefnu 2024–2028 er sérstaklega kveðið á um að standa beri vörð um óbyggð víðerni landsins og tryggja vernd þeirra sem hluta af skipulagsákvörðunum sveitarfélaga og ríkis. Samkvæmt 3. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013 segir um verndarmarkmið laganna skuli standa vörð um óbyggð víðerni landsins.

Því er afar mikilvægt að umhverfismatið fjalli ítarlega um áhrif framkvæmdarinnar á óbyggð víðerni, bæði hvað varðar umfang skerðingar og eðli hennar. Sérstaklega þarf að leggja áherslu á að greina:

- Hversu mikið og hvaða hlutar víðernis svæðisins skerðast af framkvæmdinni.
- Hvernig áhrifin birtast út frá upplifun ferðamanna og almennings af ósnortinni náttúru.
- Hvort framkvæmdin geti haft bein eða óbein áhrif á friðlýsta víðernissvæðið Dranga á Ströndum.

Náttúruverndarstofnun bendir á að í ljósi þess að engin fullmótuð opinber viðmið um kortlagningu víðerna liggja enn fyrir, þurfi framkvæmdaraðili að leggja mat á áhrifin með gagnsæjum hætti, þar sem forsendur og aðferðir eru skýrt rökstuddar. Þá er mikilvægt að mótvægisáðgerðir, svo sem staðsetning vegslóða eða frágangur eftir framkvæmd, verði útfærðar með það að markmiði að lágmarka skerðingu á víðernum.

Landslag og ásýnd

¹ <https://skipulagsgatt.is/issues/2024/603>

Að mati Náttúruverndarstofnunar er nauðsynlegt að fjalla um landslag og ásýnd sem sjálfstæðan umhverfispátt í umhverfismatinu, aðgreindan frá umfjöllun um óbyggð víðerni. Landslag og sjónræn gæði svæða hafa sjálfstætt verndargildi samkvæmt 69. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, þar sem kveðið er á um að við skipulag og framkvæmdir skuli gætt að verndun landslagsheilda, ásýndar lands og lítt raskaðra víðerna.

Í umhverfismatinu þarf því að gera ítarlega grein fyrir eftirfarandi atriðum:

- Þó svo að áningarstaðir séu fáir þarf að huga að sjónrænum áhrifum framkvæmdarinnar frá helstu áningarstöðum, byggð og ferðamannaleiðum.
- Hvernig framkvæmdin hefur áhrif á upplifun landslagsheilda, bæði í nærumhverfi og fjær, með tilliti til sjónlína, hlutfall mannvirkja og samspils við náttúrulega ásýnd.
- Samspili loftlína og jarðstrengja við landslag, þar sem mismunandi útfærslur geta haft ólík ásýndarleg áhrif.
- Mögulegum mótvægisáðgerðum, svo sem vali á línuleiðum, jarðstrengjalögnum á viðkvæmum stöðum, lágmarksröskun vegna vegslóða og vandaðri landmótun við frágang.

Náttúruverndarstofnun bendir á að verndargildi náttúruvirkibæra, svo sem víðerna, vistgerða og jarðmyndana, ræðst ekki af því hve margir fara um svæðið eða nýta það. Slík svæði hafa sjálfstætt verndargildi samkvæmt lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd og í alþjóðlegu samhengi eru íslensk víðerni einstök og fágæt auðlind. Því er ekki hægt að draga úr mati á áhrifum framkvæmdarinnar með þeim rökum að umferð eða nýting sé lítil.

Í fyrri umsögnum hefur Náttúruverndarstofnun (áður Umhverfisstofnun) ítrekað bent á mikilvægi þess að fylgt sé fyrirbyggjandi 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.

Gróður og vistgerðir

Náttúruverndarstofnun telur að vettvangsrannsóknir séu óhjákvæmilegar til að staðfesta niðurstöður fjarkönnunar og gagnagrunnsgagna, sérstaklega þegar um válistategundir er að ræða. Það er jafnframt mikilvægt að skilgreina viðmið um hvernig meta eigi verndargildi vistgerða og hvaða viðmiðum verði beitt þegar ákveðið er hvort og hvernig grípa skuli til mótvægisáðgerða.

Þá kemur ekki fram í matsáætlun hvort gert sé ráð fyrir vöktun á áhrifum framkvæmda á gróður og vistgerðir. Náttúruverndarstofnun leggur áherslu á að vöktun verði óaðskiljanlegur hluti af umhverfismatinu, þannig að hægt verði að tryggja að mótvægisáðgerðir skili árangri og að gripið verði til viðbótaraðgerða ef áhrif reynast meiri en gert var ráð fyrir.

Náttúruverndarstofnun bendir á að þótt fram komi að mótvægisáðgerðir verði teknar fyrir í umhverfismatsskýrslu, vanti í matsáætluninni skýrari umfjöllun um hvaða mótvægisáðgerðir séu raunhæfar til að draga úr eða bæta fyrir áhrif á vistgerðir. Nauðsynlegt er að mótvægisáðgerðir séu rökstuddar og útfærðar á grundvelli gagna um vistgerðir sem falla undir Bernarsamninginn og válistategundir Náttúrufræðistofnunar.

Í matsáætlun er ekki sérstaklega fjallað um friðaðar tegundir æðplantna, mosa og fléttna. Náttúruverndarstofnun bendir á að samkvæmt auglýsingu nr. 1385/2021 um friðun æðplantna, mosa og fléttna eru þær tegundir sem friðunin nær til friðaðar hvar sem þær finnast. Markmið friðunarinnar er að vernda og viðhalda fágætum tegundum og náttúrulegu gróðurfari og þannig stuðla að varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni.

Nauðsynlegt er að í umhverfismatinu verði metið hvort friðaðar tegundir á valista eða samkvæmt auglýsingunni kunni að finnast innan framkvæmdasvæðisins. Ef svo er, þarf að leggja mat á áhrif framkvæmdarinnar á viðkomandi tegundir og skilgreina mótvægisáðgerðir til að draga úr áhrifum.

Sérstök vernd náttúruverndarlaga

Náttúruverndarstofnun bendir á að innan framkvæmdasvæðisins eru vistkerfi og jarðminjar sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

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.

Náttúruverndarstofnun leggur áherslu á að fjallað sé um náttúrufyrirbærin og þau kortlögð með vettvangskönnun í umhverfismatinu og það komi fram hvaða leiðir verði farnar til þess að forðast rask þeirra sbr. 61. gr. náttúruverndarlaga og hvaða valkostir séu skoðaðir.

Náttúruverndarstofnun bendir á að ef tillagan gerir ráð fyrir röskun á náttúrufyrirbærunum þurfi að rökstyðja þá ákvörðun, tilgreina hvaða brýnu almannahagsmunir réttlæti röskunina og gera grein fyrir öðrum kostum sem skoðaðir hafa verið sem mögulegir valkostir við útfærslu framkvæmdarinnar og ástæðum þess að þeir urðu ekki fyrir valinu.

Stofnunin bendir á að skylt er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, vegna allra framkvæmda sem fela í sér röskun á svæðum sem njóta sérstakrar verndar, sbr. skipulagslög og lög um mannvirki. Á þetta að tryggja að tekið sé til ítarlegrar skoðunar hvort framangreint skilyrði sé uppfyllt. Við mat á leyfisumsókn ber að vega saman mikilvægi náttúruminjanna sem í húfi eru og hagsmuni af fyrirhugaðri framkvæmd. Við matið skal litið til verndarmarkmiða 2. og 3. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, auk þess sem tekið skal mið af mikilvægi minjanna og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi, sbr. 3. og 4. mgr. 61. gr. laganna.

Ákveði leyfisveitandi að veita leyfi þrátt fyrir framangreint skal hann, með vísan í 5. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga, rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega og gera grein fyrir öðrum kostum sem skoðaðir hafa verið sem mögulegir valkostir við útfærslu framkvæmdarinnar og ástæðum þess að þeir urðu ekki fyrir valinu. Einnig skal gera grein fyrir fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum, sem og mögulegri endurheimt náttúruverðmæta þegar það á við. Þá skal afrit af útgefnu leyfi sent Náttúruverndarstofnun, sbr. 6. mgr. ákvæðisins.

Þess má einnig geta að leyfisveitanda er heimilt, skv. 5. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga, að binda leyfi þeim skilyrðum sem eru nauðsynleg til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúrufyrirbæri sem verða fyrir röskun.

Fuglalíf

Náttúruverndarstofnun bendir á allir fuglar eru friðaðir samkvæmt lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nema friðun þeirra hafi verið aflétt með reglugerð nr. 456/1995. Þegar rætt er um friðun tekur hún einnig til eggja og hreiðra þeirra fugla sem njóta algerrar eða tímabundinnar friðunar.

Auk þess bendir stofnunin á að í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum segir að ávallt skuli gæta fyllstu varkárni og nærgætni gagnvart villtum dýrum og búsvæðum þeirra og forðast óþarfa truflun. Við skipulag og landnotkun skal tekið tillit til villtra dýra og búsvæða þeirra, sbr. lög um náttúruvernd og skipulagslög.

Náttúruverndarstofnun bendir á að á svæðinu geta verið til staðar ábyrgðartegundir, svo sem spói, lóa og hrossagaukur, sem Ísland ber alþjóðlega verndarskyldu gagnvart. Mikilvægt er að fuglaathuganir taki sérstaklega mið af þessum tegundum, ásamt vatnafuglum og ránfuglum sem eru viðkvæmir fyrir áflugi. Þá er nauðsynlegt að skýra í matsáætlun hvernig greina eigi umfang og vægi áflugs, þar með talið með líkanagerð og staðsetningu áhættusvæða.

Nýlega birti Náttúrufræðistofnun uppfærðan valista fuglategunda á Íslandi² og ætti að nýta upplýsingar úr honum samhliða þeim fyrirliggjandi gögnum sem talin eru upp á bls. 27 í greinargerðinni.

Náttúrufræðistofnun hefur undanfarið rannsakað flugleiðir hafarna með GPS sendum. Þeirri vinnu er ekki lokið að því er Náttúruverndarstofnun best veit en við umhverfismat þessarar framkvæmdar væri ráðlegt að leitast eftir gögnum frá Náttúrufræðistofnun þar sem mikilvægasta varpsvæði tegundarinnar er í Breiðafirði, sem liggur að Kollafjarðarenda línanna.

Náttúruverndarstofnun telur jafnframt að matsáætlunin þurfi að gera skýrari grein fyrir því hvaða mótvægisáðgerðir verði teknar til skoðunar, svo sem lágspennulagnir í viðkvæmum svæðum, merkingar á leiðurum, eða tilfærsla línuleiða til að forðast farleiðir fugla. Nauðsynlegt er að vöktun á fugladauða og áflugi verði órjúfanlegur hluti umhverfismatsins, bæði á framkvæmdatíma og rekstrartíma línanna.

Samantekið telur Náttúruverndarstofnun að leggja þurfi aukna áherslu á:

- ítarlega greiningu á ábyrgðartegundum og válistategundum fugla,
- mat á áflugi með staðbundnum gögnum og líkanagerningu,
- skilgreiningu raunhæfra mótvægisáðgerða,
- áætlun um langtíma vöktun á áhrifum framkvæmda á fugla.

Valkostir og núllkostur

² Náttúrufræðistofnun – Valisti fugla 2025

Náttúruverndarstofnun bendir á að valkostir fyrir Hvalárlínu 1 séu í raun mjög svipaðir og liggi yfir Ófeigsfjarðarheiði þar sem eru stór víðernissvæði. Nauðsynlegt er að valkostir í umhverfismatinu taki mið af vernd víðerna og að metnir verði raunverulegir kostir sem rýra ekki víðerniseiginleika svæðisins.

Í greinargerð kemur fram að valkostir sem fela í sér lengri leiðir (t.d. 7 og 7 + M) hafi verið útilokaðir snemma í ferlinu, fyrst og fremst vegna kostnaðar. Vísað er til 9. gr. raforkulaga þar sem Landsnet er bundið af hagkvæmnissjónarmiðum.

Að mati Náttúruverndarstofnunar eru slíkar forsendur þó ekki fullnægjandi í umhverfismatsferli. Lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana og reglugerð nr. 1381/2021 kveða á um að útilokun valkosta verði að rökstyðja með tilliti til umhverfisáhrifa, tæknilegs fýsileika og skipulagslegra forsendna; ekki er heimilt að vísa einungis til kostnaðar.

Reynslan af öðrum framkvæmdum styður þetta sjónarmið. Í álit Skipulagsstofnunar um Holtavörðuheiðarlínu 3 var lögð áhersla á að valkosturinn D1-hlykkur, sem fylgir núverandi mannvirkjabelti, sé mun æskilegri en heiðarleiðin A3. Stofnunin taldi að heiðarleiðin A3 fæli í sér umfangsmikið risk á lítt snortnum heiðasvæðum, þar sem eru stærstu samfelldu votlendissvæði landsins, mikilvæg búsvæði fugla og víðáttumikil ósnortin víðerni.

Náttúruverndarstofnun leggur áherslu á að umhverfismat Hvalárlínu 1 og Miðdalslínu 1 skoði raunhæfa valkosti sem draga verulega úr röskun á óbyggðum víðernum og náttúruverðmætum, jafnvel þótt þeir hafi hærri framkvæmdakostnað. Jarðstrengir á viðkvæmustu köflunum, breytingar á línuleiðum eða val á byggðarleiðum sem fylgja núverandi innviðum eru valkostir sem þurfa að vera til skoðunar. Tilgangur umhverfismats er að bera saman valkosti með hliðsjón af verndargildi náttúrunnar, samfélagsáhrifum og almannahagsmunum, ekki eingöngu hagkvæmni.

Auk þess þarf umhverfismatið að meta núllkostinn með fullnægjandi hætti. Núllkostur (að framkvæmdin fari ekki fram) er lykilforsenda til að skilja hvaða áhrif framkvæmdin hefur í reynd og til að bera þau saman við áhrif annarra valkosta.

Virðingarfyllt,

Axel Benediktsson

sérfræðingur

Skúli Þórðarson

verkefnastjóri