



Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

Árið 2018, fimmtudaginn 6. desember, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Ásgeir Magnússon dómstjóri

Fyrir var tekið mál nr. 29/2017, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 3. febrúar 2017 um að umhverfisáhrif Sprengisandslínu skuli ekki metin sameiginlega með Blöndulínu 3, línu milli Hólasands og Kröflu, Hólasandslínu, Kröflulínu 3 og línu milli Brennimeis og Blöndu.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 9. mars 2017, er barst nefndinni sama dag, kærir Landvernd, landgræðslu- og umhverfisverndarsamtök Íslands, þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 3. febrúar 2017 að umhverfisáhrif Sprengisandslínu skuli ekki metin sameiginlega með Blöndulínu 3, línu milli Hólasands og Kröflu, Hólasandslínu 3, Kröflulínu 3 og línu milli Brennimeis og Blöndu. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir Skipulagsstofnun að ákveða að framkvæmdin Sprengisandslína skuli metin sameiginlega með nefndum fimm framkvæmdum. Til vara er þess krafist að lagt verði fyrir stofnunina að ákveða að framkvæmdin Sprengisandslína skuli metin sameiginlega með Blöndulínu 3, Hólasandslínu 3, línu frá Hólasandi að Kröflu og Kröflulínu 3. Hið allra minnsta verði ákveðið að sameiginlegt umhverfismat fari fram á Sprengisandslínu og Blöndulínu 3 og Hólasandslínu 3.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 19. apríl 2017.

Málavextir: Haustið 2015 barst Skipulagsstofnun tillaga Landsnets að matsáætlun vegna Sprengisandslínu. Var tillagan lögð fram til opinberrar kynningar með athugasemdafresti til og með 17. nóvember s.á. Athugasemdir bárust m.a. frá kæranda þar sem lýst var þeirri afstöðu að taka þyrfti ákvörðun um sameiginlegt mat Sprengisandslínu með öðrum tilgreindum raflínuframkvæmdum, áður en Skipulagsstofnun afgreiddi matsáætlun Sprengisandslínu, en í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er kveðið á um að í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matskyld framkvæmd sé fyrirhuguð á sama svæði eða framkvæmdir séu háðar hver annari geti Skipulagsstofnun, að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur, ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skuli metin sameiginlega.

Með bréfi, dags. 4. desember 2015, óskaði Skipulagsstofnun eftir afstöðu viðkomandi leyfisveitenda til sameiginlegs mats samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, en þeir leyfisveitendur voru Orkustofnun, Ásahreppur, Akrahreppur, Fljótsdalshreppur, Hörgársveit, Fljótsdalshérað, Sveitarfélagið Skagafjörður, Skútustaðahreppur, Húnavatnshreppur,

Akureyri, Þingeyjarsveit og Rangárþing ytra. Samhliða því var óskað eftir afstöðu Landsnets sem framkvæmdaraðila.

Niðurstaða Skipulagsstofnunar lá fyrir 3. febrúar 2017 og var hún þess efnis að Sprengisandslína skyldi ekki fara í sameiginlegt umhverfismat skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 með Blöndulínu 3, línu milli Hólasands og Kröflu, Hólasandslínu, Kröflulínu 3 og línu milli Brennimeis og Blöndu. Kom fram í hinni kærðu ákvörðun að kærufrestur vegna hennar væri til 9. mars 2017 og barst kæra málsins úrskurðarnefndinni þann sama dag.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda kemur fram að í athugasemdum hans til Skipulagsstofnunar við tillögu að matsáætlun vegna Sprengisandslínu, dags. 23. nóvember 2015, hafi verið ítarlega rökstutt hvers vegna hann telji lagaskilyrði vera til þess að beita 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum að því er varði mat á umhverfisáhrifum Sprengisandslínu og valkost A („T-laun“ – norður Sprengisand og frá Blöndu í Fljótsdal) og C (hálandslína og vesturvængur – lína norður Sprengisand og úr Bárðardal í Fljótsdal annarsvegar og svo Brennimeis – Blanda hinsvegar). Hafi kærandi bent á að Landsnet hafi frá upphafi og með skýrum hætti gengið út frá því að Sprengisandslína sé hluti af uppbyggingu raforkuflutningskerfisins verði af þessum valkostum. Vísi kærandi að þessu leyti einnig til umsagnar tilgreinds lögmanns, dags. 17. nóvember 2015, er komið hafi fram við sömu málsmeðferð, en þar segi m.a. að samkvæmt gögnum Landsnets séu framkvæmdirnar allar liður í styrkingu sameiginlegs meginflutningskerfis og séu þannig ekki sjálfstæðar framkvæmdir í þeim skilningi að ein þeirra, eða þær hver fyrir sig, verki sjálfstætt til flutnings raforku frá virkjun til notanda.

Með úrskurði úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 72/2012, frá 31. mars 2015, er fjallað hafi um ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 14. júní 2014, hafi hliðstæð atvik að hluta verið til umfjöllunar. Í því máli hafi nefndin talið að hvorki hefði verið um að ræða framkvæmdir á sama svæði né að þær hefðu verið hvor annarri háðar. Því hafi ekki verið fyrir hendi lagaskilyrði til að mæla fyrir um sameiginlegt mat þeirra skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Ágreiningur í því máli hafi snúist um það hvort meta hafi átt umhverfisáhrif hringtengingar um Ísland með Blöndulínu 3. Í þessu máli snúist ágreiningurinn ekki um það hvort framkvæmdirnar séu á sama svæði eða háðar hvor annarri. Ekki sé raunar heldur um ágreining að ræða milli tveggja aðila, í þeim skilningi sem leggja verði í forsendur úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 72/2012, heldur sé hér öllu fremur um það að ræða að niðurstaða stjórnvaldsins hafi ekki byggt á réttum efnislegum forsendum og sé því háð svo alvarlegum annmörkum að ógildingu varði. Telji kærandi þannig forsendur ákvörðunar stjórnvaldsins ekki standast og að ákvörðunin sé því röng og verulegum annmörkum háð í skilningi laga nr. 106/2000 og einnig í skilningi stjórnsýsluréttar.

Sú forsenda Skipulagsstofnunar að undirbúningur Hólasandslínu 3 hafi ekki verið kominn á það stig að geta talist fyrirhuguð framkvæmd í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 standist ekki þar sem mat á umhverfisáhrifum þeirrar framkvæmdar hafi verið hafið í skilningi laganna þegar hin kærða ákvörðun hafi verið tekin. Sú forsenda stofnunarinnar að mati á umhverfisáhrifum Blöndulínu 3 væri lokið og hún því ekki fyrirhuguð fái heldur ekki staðist. Annmarkar þessir séu svo alvarlegir að ekki verði hjá því komist að að ógilda ákvörðunina í heild.

Um undirbúning Hólasandslínu 3 og Kröflulínu 3 sé vísað til opinberra gagna frá Landsneti. Mat á umhverfisáhrifum sé skammt á veg komið í báðum tilvikum. Hvað varði fyrrgreindu framkvæmdina hafi drög að tillögu að matsáætlun verið kynnt og frestur til athugasemda

runnið út í lok janúar 2017. Málsmeðferð mats á umhverfisáhrifum hennar hafi því hafist þegar hin kærða ákvörðun hafi verið tekin, þrátt fyrir fullyrðingu um hið gagnstæða í ákvörðuninni, sem niðurstaða Skipulagsstofnunar hafi síðan verið byggð á. Fráleit sé sú niðurstaða að Hólasandslína 3 sé ekki fyrirhuguð framkvæmd í skilningi umrædds lagaákvæðis. Síðarnefnda framkvæmdin, Kröflulína 3, sé einnig á upphafsstigum í ferlinu, þótt hún hafi verið það í mun lengri tíma en hin fyrrnefnda. Hins vegar hafi ekkert efnislega komið fram síðan úrskurðarnefndin hafi kveðið upp úrskurð sinn 7. maí 2015 um ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun 13. ágúst 2013 í máli nr. 91/2013. Hér liggja því fyrir ákvörðun um matsáætlun í skilningi laga nr. 106/2000 og sé málsmeðferðin því komin einu skrefi lengra en málsmeðferð vegna Hólasandslínu 3. Engu skipti þótt Skipulagsstofnun hafi tekið ákvörðun um matsáætlun og langt sé um liðið síðan það hafi verið gert. Málið sé enn stöðugt þar sem það hafi verið 13. ágúst 2013 með tilliti til málsmeðferðar.

Varðandi mat á umhverfisáhrifum Blöndulínu 3 sé ljóst að þrátt fyrir að Skipulagsstofnun hafi talið að álit hennar á matsskýrslu frá janúar 2013 stæðist lög sé umhverfis- og auðlindaráðuneytið því ekki sammála. Hafi ráðuneytið beint þeim tilmælum til Skipulagsstofnunar með bréfi, dags. 26. maí 2016, að hún endurskoðaði fyrri ákvarðanir sínar þar sem ekki hafi farið fram mat á efnistöku og ekki hafi verið metinn sá kostur að leggja jarðstreng á þeirri línuleið. Í millitíðinni hafi Landsnet lagt fram drög að nýrri kerfisáætlun þar sem þessi framkvæmd sé ekki lengur á framkvæmdaáætlun. Því ætti ekki að vera neitt óhagræði af því að meta þá þætti, sem út af standi varðandi Blöndulínu 3, með Sprengisandslínu og öðrum tengdum framkvæmdum er mál þetta varði.

Bent sé á að í upphaflegum lögum nr. 106/2000 hafi ákvæði það sem á reyni í þessu máli ekki haft að geyma heimild til að meta umhverfisáhrif fleiri en einnar framkvæmdar sameiginlega nema þegar þær væru á sama svæði. Þannig hafi með frumvarpi því er samþykkt hafi verið af Alþingi í maí 2000 verið vísað til þess að hér hafi getað verið um að ræða framkvæmdir ólíkra aðila á sama stað, t.d. verkmiðju, höfn og veitur. Með lögum nr. 74/2005 hafi lögunum verið breytt og við það tækifæri hafi gildissvið ákvæðisins verið víkkað út og það látið ná til framkvæmda sem ekki væru á sama svæði. Í athugasemdum með breytingafrumvarpinu sagði: „Í tillögunni felst að ekki sé nauðsynlegt að framkvæmdir séu á sama svæði til að Skipulagsstofnun geti ákveðið að umhverfisáhrif séu metin sameiginlega. Það geti einnig átt við að framkvæmdir séu háðar hver annarri en ekki að þær séu nauðsynlega landfræðilega tengdar. Framkvæmd er háð annarri framkvæmd ef um það er að ræða að ekki verði af framkvæmdinni nema til komi önnur framkvæmd henni tengd og að um sé að ræða sammögnunaráhrif þessara framkvæmda. Með þessu verða umhverfisáhrif framkvæmdanna metin saman sem á að gefa skýrara mynd af því hver heildarumhverfisáhrif eru af framkvæmdunum.“

Tilgangur ákvæðisins sé þannig að fá fram skýra mynd af heildarumhverfisáhrifum og áherslu á sammögnunaráhrifum þeirra, sem sé mikilvægur þáttur í umhverfismati framkvæmda. Með því að meta einungis búta af styrkingum sem fyrirhugaðar séu á meginflutningskerfinu, ekki síst þeim línunum sem kærandi hafi í sameiginlegri umsögn sinni með öðrum félagasamtökum, dags. 23. nóvember 2015, talið að þyrfti að meta saman, verði ekki betur séð en unnið sé gegn markmiðum laganna. Auk þess verði ekki séð að neitt óhagræði sé af slíku sameiginlegu mati, þar sem um sé að ræða línulagnir í byggð þar sem málsmeðferð sé rétt að hefjast (Hólasandslína 3 og Kröflulína 3) eða þar sem málsmeðferð sé enn ólokið en hafi legið niðri um langa hríð (Blöndulína 3). Verulegu máli skipti að fjallað sé um umhverfisáhrif þessara tengdu framkvæmda saman svo skýr mynd fái af heildaráhrifum þeirra í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000.

Í drögum að kerfisáætlun Landsnets sé sérstaklega vikið að því að framkvæmdir sem tilheyri svokölluðu meginflutningskerfi fyrirtækisins séu háðar hvor annarri. Þannig sé vikið að því í drögunum að það fari eftir því hve langur jarðstrengur sé settur á þeirri leið þar sem Blöndulína 3 sé fyrirhuguð hversu langan slíkan sé unnt að setja á þeirri leið þar sem Hólasandslína 2 sé fyrirhuguð. Á sama hátt sé í áætluninni fjallað um mismunandi áhrif þess að settur yrði niður jarðstrengur á þeirri leið sem Sprengisandslína þar sé fyrirhuguð. Á bls. 70-71 í kafla. 4.4.2. í drögunum Hálendislína og nýbygging Fljótsdalur-Blanda segi: „Vakin er athygli á því að full nýting á jarðstrengsmöguleikum einnar línuleiðar í valkostinum, hefur bein áhrif á mögulega heildalengd jarðstrengja á annarri línuleið. Tafla 4-28 sýnir vegalengdir sem er tæknilega mögulegt að leggja sem jarðstreng. Eins og sjá má á athugasemdum í töflunni eru vegalengdirnar innbyrðis tengdar og háðar ýmsum skilyrðum. Það er því ekki raunhæft að leggja saman vegalengdir sem gefnar eru upp í töflunni og fá þannig út heildarlengd mögulegra jarðstrengskafla í valkostinum. Mikilvægt er einnig að hafa í huga að eftir því sem meira af 220 kV flutningskerfinu er lagt í jörðu, takmarkar það hversu langa kafla af 132 kV kerfinu er hægt að leggja sem jarðstrengi. Því hærra sem hlutfall loftlína er í 220 kV kerfinu skapast þeim mun meiri möguleikar til að leggja lengri jarðstrengskafla í 132 kV kerfinu heldur en er tæknilega mögulegt í 220 kV kerfinu. Fjallað er nánar um útfærslu á hverri línuleið fyrir sig í framkvæmdarmati viðkomandi verkefnis.“ Samsvarandi texta sé að finna á bls. 73. í kafla 4.4.3 sem beri heitið Hálendislína með 50 km jarðstreng og nýbygging Fljótsdalur-Blanda: „Tafla 4-30 sýnir tæknilega mögulegar vegalengdir sem hægt er að leggja sem jarðstreng. Þegar 50 km jarðstrengur er lagður yfir hálendið styttest þær vegalengdir sem hægt er að leggja í jörð á hinum þremur leggjum byggðalínunnar.“ Af þessari umfjöllun og annarri hliðstæðri um þessar tengdu framkvæmdir telji kærandi alveg ljóst að fyrirtækið sem hyggi á þessar línulagnir telji þær vera svo háðar hvor annarri að ákvörðun verði ekki tekin um eina þeirra án þess að það hafi áhrif á hinar framkvæmdirnar. Ekki sé óvarlegt að álykta að framkvæmdirnar séu háðar hver annarri í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Ekki sé unnt að skilja ákvæðið á annan hátt enda slíkt í ósamræmi við tilgang umhverfismats og fjölda dóma Evrópudómstólsins um að ekki megi skýra þröngt ákvæði tilskipana sem lög nr. 106/2000 séu sett til innleiðingar á. Sýnist því ljóst að hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar sé af þessum sökum háð svo miklum annmörkum að óhjákvæmilegt sé að ógilda hana.

Ekki sé tekið undir að Skipulagsstofnun hafi ekki heimild til að taka ákvörðun um að sameiginlegt umhverfismat fari fram hafi hún áður tekið ákvörðun um matsáætlun. Tilvitnaðir úrskurdir umhverfis- og auðlindaráðuneytisins í hinni kærðu ákvörðun hafi ekki neitt fordæmisgildi í máli þessu, enda um kærumsálsmeðferð að ræða sem ekki uppfylli ákvæði 9. gr. Árósasamningsins og tilskipunar 2011/92/ESB. Kærandi taki undir umsgagnir Fljótsdalshrepps og Skútustaðahrepps um að nauðsyn sé á sameiginlegu umhverfismati og fallist jafnframt á þau sjónarmið sem vísað sé til í umsógn Akureyrarbæjar að til bóta sé að ákvörðun liggi fyrir um að fara í framkvæmd þegar lagt sé mat á hvort þær séu háðar hver annarri og hafi í för með sér sammögnunaráhrif. Kærandi sé hins vegar ekki sammála sjónarmiðum um að mat á umhverfisáhrifum megi ekki tefja fyrir framkvæmdum, enda sé matið framkvæmt í samræmi við lögbundna málsmeðferð og alveg í ákveðnum tilgangi.

Kærandi taki fram, vegna athugasemdar í lok hinnar kærðu ákvörðunar, að umhverfismat áætlana byggji á öðrum lagalegum grunni en umhverfismat framkvæmda og lúti öðrum reglum. Hvorugt komi í stað hins, svo sem margdæmt hafi verið af Evrópudómstólnum. Ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 sé sjálfstæð heimild til sameiginlegs umhverfismats tengdra framkvæmda, óháð ákvæðum laga um umhverfismat áætlana, og komi ekki í stað slíks mats á neinn hátt.

Mat á umhverfisáhrifum hefjist með framlagningu tillögu að matsáætlun, eða eftir atvikum matsskyldufyrirspurn, og ljúki með ákvörðun um veitingu leyfis. Það sé þannig rangt í hinni kærðu ákvörðun að mati á umhverfisáhrifum Blöndulínu 3 hafi lokið með álitni stofnunarinnar 29. janúar 2013, þar sem mati á umhverfisáhrifum ljúki aldrei fyrr en ákvörðun hafi verið tekin um hvort leyfi verði veitt fyrir framkvæmd. Þetta sé í samræmi við dómaframkvæmd vegna tilskipunar 2011/92/ESB, sem lög nr. 106/2000 innleiði, og hafi verið áréttað í skilgreiningu á mati á umhverfisáhrifum í breytingatilskipun, 2014/52/ESB, sem hafi verið hluti af EES-samningnum frá 2015.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Af hálfu Skipulagsstofnunar er á það bent að eins og lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála séu úr garði gerð hafi úrskurðarnefndin ekki valdheimild til að leggja fyrir Skipulagsstofnun að taka tiltekna ákvarðanir. Nefndin hafi hins vegar heimild til að staðfesta ákvarðanir stofnunarinnar og fella þær úr gildi. Með þetta í huga geti úrskurðarnefndin ekki fallist á kröfugerð Landverndar um að nefndin leggi fyrir Skipulagsstofnun að taka umbeðnar ákvarðanir.

Málsmeðferð mats á umhverfisáhrifum Hólasandslínu 3 hafi ekki verið formlega hafin þegar Skipulagsstofnun hafi tekið hina kærðu ákvörðun. Í lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og reglugerð nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum sé hvergi minnst á drög að tillögu að matsáætlun. Í þessum réttarheimildum sé ekki kveðið á um að Skipulagsstofnun skuli fara yfir drög að slíkri tillögu. Í 16. gr. reglugerðarinnar sé ákvæði um kynningu og samráð við gerð tillögu að matsáætlun. Í greininni komi fram að framkvæmdaraðili leiti samráðs eins snemma og kostur sé. Framkvæmdaraðila beri að kynna umsagnaraðilum og almenningi tillögu að matsáætlun. Framkvæmdaraðili skuli kynna tillöguna með auglýsingu sem vísi á veraldarvefinn og gefi almenningi kost á að lágmarki tveimur vikum til að koma á framfæri athugasemdum við tillöguna. Framkvæmdaraðili geti auk þess kynnt tillöguna á almennum kynningarfundum eða í opnu húsi.

Ekki sé hægt að líta svo á að málsmeðferð umhverfismats hefjist með drögum að tillögu að matsáætlun heldur hefjist hún þegar framkvæmdaraðili sendi endanlega tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar á grundvelli 1. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000 og 1. mgr. 17. gr. reglugerðar nr. 660/2015. Málsmeðferð teljist með öðrum orðum vera hafin þegar tillaga sem uppfylli skilyrði laganna og reglugerðarinnar berist stofnuninni.

Vakin sé athygli úrskurðarnefndarinnar á því að hinn 16. mars 2017 hafi verið kynnt frummatsskýrsla fyrir Kröflulínu 3 á heimasíðu Skipulagsstofnunar. Á vefsíðunni hafi jafnframt verið tilgreint að niðurstöður skýrslunnar yrðu kynntar á opnum húsum í Skútustaðahreppi, Egilstöðum og í Reykjavík í apríl s.á. Þá ítreki Skipulagsstofnun þau sjónarmið sem fram komi í úrskurði umhverfisráðuneytisins frá 28. janúar 2010 að ákvörðun um sameiginlegt mat þurfi að liggja fyrir áður en ákvörðun sé tekin um matsáætlun þeirrar framkvæmdar sem til umfjöllunar sé hverju sinni.

Tekið sé fram að með úrskurði 26. maí 2016 hafi umhverfis- og auðlindaráðuneytið vísað frá kæru er lotið hafi að ákvörðun Skipulagsstofnunar um að hafna kröfu um að stofnunin myndi afturkalla og/eða endurskoða ákvörðun sína um að taka frummatsskýrslu Landsnets um Blöndulínu 3 til athugunar. Þá hafi stofnunin jafnframt hafnað kröfu um að hún endurskoðaði álit sitt um matsskýrslu Landsnets um Blöndulínu 3. Samhliða og samdægurs uppkvaðningu úrskurðarins hafi ráðuneytið sent bréf til stofnunarinnar þar sem það beini þeim tilmælum til hennar að fjalla á nýjan leik um tiltekna annmarka á málsmeðferð vegna mats á

umhverfisáhrifum Blöndulínu 3 með tilliti til þeirra sjónarmiða sem rakin séu í bréfinu og í kjölfarið taka nýja ákvörðun um hugsanlega endurskoðun stofnunarinnar á álitum um mat á umhverfisáhrifum vegna línunnar og málsmeðferðinni vegna matsins, þ.e. vegna annmarka á frummatsskýrslu. Skipulagsstofnun leggi áherslu á að umrætt bréf ráðuneytisins feli í sér tilmæli en ekki fyrirmæli. Með tilmælum sé átt við beiðni eða að mælst sé til einhvers. Tilmæli séu ekki lagalega skuldbindandi. Með þetta í huga sé Skipulagsstofnun ekki skylt að lögum að verða við tilmælum ráðuneytisins. Stofnunin hafi þó ritað ráðuneytinu bréf, dags. 16. júní 2016, en ekki enn fengið svar við því.

Ekki verði fallist á þá fullyrðingu að mati á umhverfisáhrifum ljúki með ákvörðun um veitingu leyfis. Þessi fullyrðing sé ekki byggð á traustum eða haldbærum lagarökum. Eins og umgjörð mats á umhverfisáhrifum sé háttað í núgildandi matslögum sé ljóst að umhverfismatsferlið og leyfisveitingaferlið séu ekki sami hluturinn. Í því sambandi megi t.d. nefna ákvæði III til bráðabirgða við matslögin, en þar segi m.a. að við endurskoðun laganna skuli sérstaklega kanna hvort ástæða sé til að sameina og samræma mat, sbr. 11.-13. gr., við leyfisveitingar fyrir einstökum framkvæmdum. Þetta ákvæði gefi til kynna að löggjafinn hafi litið svo á, þegar matslögin hafi verið samþykkt á árinu 2000, að mat á umhverfisáhrifum sé ekki hluti af leyfisveitingaferlinu. Sé þessi afstaða löggjafans óbreytt í dag. Í þessu sambandi megi benda á að í athugasemdum við ákvæði III til bráðabirgða í frumvarpi því er orðið hafi að lögum nr. 106/2000 hafi m.a. komið fram að: „Samkvæmt íslenskum lögum er úrskurður um mat á umhverfisáhrifum sérstakt ferli og ótengt löggjöf um leyfisveitingar fyrir einstakar framkvæmdir, svo sem lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, þar sem kveðið er á um starfsleyfi fyrir mengandi starfsemi. Við útgáfu leyfa er hins vegar skv. 13. gr. gildandi laga, sbr. 16. gr. frumvarpsins, gert ráð fyrir að leyfisveitandi skuli taka tillit til úrskurðarins við útgáfu leyfis. Eftir því sem best er vitað er Ísland eina landið á EES-svæðinu sem skilur á milli mats á umhverfisáhrifum og útgáfu framkvæmda með þessum hætti. Annars staðar á Norðurlöndunum er um eitt ferli að ræða sem endar með útgáfu framkvæmdaleyfis/starfsleyfis og er þar lögð áhersla á aðkomu almennings í upphafi málsmeðferðar.“

Mat á umhverfisáhrifum sé undanfari leyfisveitinga, enda sé fyrrnefnda ferlið stjórnþæki sem hafi þann tilgang að tryggja að viðkomandi leyfisveitandi sé eins vel upplýstur og mögulegt sé um áhrif og afleiðingar viðkomandi framkvæmdar í hverju tilviki fyrir sig og hafi jafnframt upplýsingar um þær mótvægisáðgerðir sem mögulegar séu. Þetta þýði að tilgangur matsins sé að tryggja upplýsta ákvarðanatöku hjá leyfisveitandanum. Vegna tilvísunar kæranda til tilskipunar 2014/52/ESB sé rétt að benda á að ekki sé búið að innleiða tilskipunina í íslenskan landsrétt. Starfshópur sé að störfum sem hafi það hlutverk að semja frumvarp um breytingar á matslögunum sem byggist á umræddri tilskipun. Með þetta í huga sé ekki hægt að byggja á tilskipuninni, eins og kærandi geri.

Hafnað sé þeirri fullyrðingu kæranda að tilvitnaðir úrskurðir í hinni kærðu ákvörðun hafi ekki fordæmisgildi. Á þeim tíma sem úrskurðirnir hafi verið kveðnir upp hafi verið hægt að kæra ákvarðanir Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum til umhverfisráðuneytisins. Þetta hafi verið fyrirkomulag sem löggjafinn hafi komið á. Þótt þessu fyrirkomulagi hafi verið breytt á þann hátt að ákvarðanir Skipulagsstofnunar séu nú kærnanlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, til að koma til móts við Árósasamninginn og umrædda tilskipun, sé ekki hægt að líta svo á að eldri úrskurðafamkvæmd hafi enga þýðingu. Hafi enda þeim sjónarmiðum sem fram komi í umræddum úrskurðum ráðuneytisins ekki verið hafnað af Hæstarétti, umboðsmanni Alþingis eða úrskurðarnefndinni.

Með hinni kærðu ákvörðun hafi Skipulagsstofnun ekki tekið afstöðu til þess hvort efnisleg skilyrði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 hafi verið uppfyllt, enda hafi ekki verið ekki tilefni til þess, eins og efni ákvörðunarinnar beri með sér. Sé því ekki tilefni til að svara þeirri fullyrðingu kæranda að umræddar framkvæmdir séu háðar hver annarri.

Athugasemdir framkvæmdaraðila: Af hálfu framkvæmdaraðila er gerð athugasemd við kröfugerð í kæru að því leyti að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi að lögum ekki heimild til að leggja fyrir Skipulagsstofnun að ákveða að framkvæmdin Sprengisandslína skuli metin sameiginlega með öðrum framkvæmdum.

Þeim staðhæfingum kæranda að ákvörðun Skipulagsstofnunar hafi ekki verið byggð á efnislegum forsendum sé mótmælt. Þegar Skipulagsstofnun hafi tekið hina kærðu ákvörðun hafi legið fyrir álit stofnunarinnar vegna Blöndulínu 3 og línu milli Hólasands og Kröflu. Þá hafi einnig legið fyrir ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun vegna Kröflulínu 3. Í ljósi úrskurðar umhverfisráðuneytis frá 1. febrúar 2010, í máli 09110008, um að staðfesta ákvörðun Skipulagsstofnunar um að ekki skyldi fara fram sameiginlegt mat Suðvesturlína og annarra framkvæmda, hafi verið rétt sú niðurstaða stofnunarinnar að ekki hafi verið forsendur til að beita heimild 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum til að láta áðurnefndar framkvæmdir sæta sameiginlegu mati á umhverfisáhrifum með Sprengisandslínu. Þá hafi einnig verið rétt sú niðurstaða Skipulagsstofnunar að undirbúningur Hólasandslínu 3 og línu milli Brennimeis og Blöndu hefði verið svo skammt á veg kominn að ekki væri unnt að líta svo á að framkvæmdirnar teldust fyrirhugaðar í skilningi laga nr. 106/2000. Þá hafi kærendur ekki sýnt fram á að ákvörðunin hafi verið haldin öðrum annmörkum. Skipulagsstofnun hafi virt þær málsmeðferðar- og efnisreglur sem hafi gilt um ákvörðunina og því beri að hafna kröfum kæranda.

Verði hins vegar litið svo á að einhverjir annmarkar séu á ákvörðun Skipulagsstofnunar verði að líta svo á að þeir séu svo óverulegir að þeir geti ekki réttlætt ógildingu hennar. Í því sambandi verði að hafa í huga að ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 feli eingöngu í sér heimildarákvæði. Þá verði og að líta til þess að eingöngu sé mögulegt að beita heimildinni þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd sé fyrirhuguð á sama svæði eða framkvæmdirnar séu háðar hver annarri. Fyrir liggir að umræddar framkvæmdir hafi ekki sama áhrifasvæði, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 72/2012. Þá séu framkvæmdirnar ekki háðar Sprengisandslínu, þar sem þær séu hluti af bæði hálendisleið og byggðaleið við framtíðarstyrkingu flutningskerfisins, eins og fram komi í langtímaáætlun kerfisáætlunar. Mótmæli Landsnet sérstaklega þeim ályktunum kæranda að út frá umfjöllun í kerfisáætlun um hámarkslengd jarðstrengsmöguleika verði ráðið að Landsnet telji framkvæmdirnar háðar hver annarri. Afar langsótt sé að halda því fram að framkvæmdir teljist háðar hver annarri í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 á grundvelli þess að einhverra raffræðilegra áhrifa gæti á milli framkvæmda. Af lestri langtímaáætlunar kerfisáætlunar megi þvert á móti vera ljóst að Sprengisandslína sé lögð fram sem einn af valkostum við framtíðaruppbyggingu flutningskerfis raforku og aðrar framkvæmdir séu engan veginn háðar því að af Sprengisandslínu verði.

Langt sé um liðið frá því að hin kærða ákvörðun hafi verið tekin og hafi engin frekari skref verið tekin varðandi mat á umhverfisáhrifum Sprengisandslínu. Á þessari stundu liggir ekki fyrir hvert framhald verkefnisins verði. Hins vegar hafi undirbúningur annarra framkvæmda haldið áfram og nú liggir fyrir álit Skipulagsstofnunar frá 6. desember 2017 um mat á umhverfisáhrifum Kröflulínu 3 og ákvörðun stofnunarinnar frá 5. janúar 2018 um matsáætlun vegna Hólasandslínu 3, auk þess sem frummatsskýrsla vegna þeirrar framkvæmdar sé tilbúin.

Af þessu megi ljóst vera að ógilding ákvörðunar Skipulagsstofnunar hafi engan tilgang þar sem ekki séu fyrir hendi skilyrði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 til að láta Sprengisandslínu sæta sameiginlegu mati með umræddum framkvæmdum.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 3. febrúar 2017 um að umhverfisáhrif Sprengisandslínu skuli ekki metin sameiginlega með fimm öðrum rafmagnslínum, þ.e. Blöndulínu 3, línu milli Hólasands og Kröflu, Hólasandslínu, Kröflulínu 3 og línu milli Brennimels og Blöndu.

Kæruheimild til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála vegna ágreinings um framkvæmd laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er að finna í 14. gr. laganna. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er það hlutverk hennar að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvæðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnatriða á sviði umhverfis- og auðlindamála, eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Í samræmi við þetta tekur úrskurðarnefndin lögmati kærðrar ákvörðunar til endurskoðunar en tekur ekki nýja ákvörðun í málinu. Tekur nefndin því aðeins til úrlausnar kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar, en það fellur utan valdheimilda nefndarinnar að leggja það fyrir Skipulagsstofnun að ákveða að meta skuli sameiginlega umhverfisáhrif Sprengisandslínu með öðrum framkvæmdum skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 getur Skipulagsstofnun, að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur, ákveðið að umhverfisáhrif skuli metin sameiginlega, þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd eru fyrirhugaðar á sama svæði eða framkvæmdirnar eru háðar hver annarri. Af orðalagi ákvæðisins er ljóst að því verður ekki beitt nema að uppfylltum öllum þeim skilyrðum sem þar eru talin, þ.e. að um sé að ræða fleiri en eina matsskyld framkvæmd, að umræddar framkvæmdir séu fyrirhugaðar á sama svæði eða séu háðar hver annarri og að ákveðið samráð hafi farið fram. Ákvörðun um beitingu þessa ákvæðis er háð mati Skipulagsstofnunar hverju sinni, en hagsmunaaðilum er ekki tryggður lögvarinn réttur til að knýja stofnunina til beitingar heimildarinnar. Er enda tekið fram í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 106/2000 að varðandi stærri framkvæmdir geti verið um að ræða nokkrar matsskyldar framkvæmdir sem séu háðar hver annarri og að æskilegt geti verið að kynna og fjalla um þessar framkvæmdir samtímis. Þótt beiting heimildarinnar sé þannig háð mati stofnunarinnar hverju sinni um það hvort æskilegt sé að sameiginlegt mat fari fram þarf ákvörðun til samþykkis eða synjunar þess að vera studd efnislegum rökum, m.a. með hliðsjón af þeim hagsmunum sem búa að baki heimildinni.

Greinir kæranda og Skipulagsstofnun m.a. á um það hvort þær línuframkvæmdir er kærandi hélt fram að nauðsynlegt væri að meta umhverfisáhrif á sameiginlega með Sprengisandslínu hafi verið fyrirhugaðar í skilningi laga nr. 106/2000, en Skipulagsstofnun féllst á með framkvæmdaraðila að svo væri ekki hvað varðaði Blöndulínu 3, Kröflulínur 4 og 5 (milli Hólasands og Kröflu), línu milli Akureyrar og Hólasands (nú Hólasandslínu 3), sem og línu milli Brennimels og Blöndu. Vísaði stofnunin m.a. í forsendum sínum til úrskurðar umhverfisráðuneytisins frá 28. janúar 2010, sbr. og úrskurð ráðuneytisins frá 3. apríl 2008. Dró stofnunin jafnframt þá ályktun af úrskurðarframkvæmd ráðuneytisins að ekki væri unnt að fara fram á sameiginlegt mat Sprengisandslínu með Kröflulínu 3 þar sem ákvörðun um matsáætlun síðarnefndu línunnar hefði verið tekin 9. ágúst 2013.

Samkvæmt e-lið 1. mgr. 3. gr. laga nr. 106/2000 telst framkvæmd vera fyrirhuguð ef hún er komin á það stig að hún geti hlotið málsmeðferð skv. IV. kafla laganna. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að breytingarlögum nr. 138/2014 segir um þessa skilgreiningu að talin hafi verið þörf á að skýra hugtakið „fyrirhuguð framkvæmd“ sem fjallað sé um í 2. mgr. 5. gr. laganna og því hafi verið lagt til að hugtakið yrði skýrt sem framkvæmd sem komin væri á það stig að hún gæti hlotið málsmeðferð skv. IV. kafla laganna. Í úrskurði umhverfisráðherra frá 28. janúar 2010, málsnúmer 09110008, er hafi varðað ákvörðun Skipulagsstofnunar um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum Suðvesturlína, hefði komið fram að framkvæmd gæti ekki talist „fyrirhuguð“ skv. 2. mgr. 5. gr. laganna nema hún væri komin á það stig að hún gæti hlotið málsmeðferð skv. IV. kafla laganna. Ekki hafi því verið talið nægjanlegt að framkvæmdin væri bara á hugmyndastigi.

Í IV. kafla laga nr. 106/2000 er fjallað um málsmeðferð vegna matsskyldra framkvæmda. Uppbygging kaflans miðast við tímaröð málsmeðferðarinnar og er þar fyrst tilgreind matsáætlun, sbr. 8. gr., síðan frummatsskýrsla, sbr. 9. gr., athugun Skipulagsstofnunar og matsskýrsla, sbr. 10. gr., álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 11. gr., endurskoðun matsskýrslu, sbr. 12. gr., og loks leyfi til framkvæmda og málskot, sbr. 13. og 14. gr. laganna. Kemur nánar fram í 1. mgr. 8. gr. að framkvæmdaraðili skuli gera tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar eins snemma á undirbúningsstigi framkvæmdar og kostur sé. Verður ekki önnur ályktun dregin af orðalagi þessu, uppbyggingu kaflans, sem og þeim orðum að framkvæmd teljist fyrirhuguð þegar hún „geti hlotið málsmeðferð skv. IV. kafla“, sbr. e-lið 3. gr. laganna, en að málsmeðferð hefjist þegar framkvæmdaraðili komi tillögu sinni á framfæri við Skipulagsstofnun. Er það í samræmi við það forræði sem viðurkennt hefur verið að framkvæmdaraðili hafi á framkvæmd sinni, sem og það að hann beri ákveðna ábyrgð á mati á umhverfisáhrifum hennar, sbr. ráðagerð þar um í d-, h- og j-liðum 3. gr. nefndra laga. Að áliti úrskurðarnefndarinnar felst jafnframt í því að framkvæmd „geti hlotið málsmeðferð skv. IV. kafla“ að framkvæmd hafi ekki þegar hlotið málsmeðferð samkvæmt þeim kafla eða að hún sé hafin. Hefur þá verið tekið mið af því að matsáætlun er grundvöllur þess að mati á umhverfisáhrifum verði fram haldið, enda skal frummatsskýrsla vera að gerð og efni í samræmi við matsáætlun. Mat á umhverfisáhrifum er tímafrekt og dýrt og er því markaður ákveðinn farvegur í upphafi sem framkvæmdaraðili má búast við að haldist óbreyttur nema samráð við hann leiði til annars. Þótt ákveðin heildarsýn yfir framkvæmdir náist með sameiginlegu mati á umhverfisáhrifum þá verður ekki talið að markmiðum laga nr. 106/2000 verði einungis náð með því að slíkt mat fari fram, enda er í mati á umhverfisáhrifum einstakra framkvæmda gert ráð fyrir að í frummatsskýrslu skuli m.a. tilgreina uppsöfnuð og samvirk áhrif framkvæmdar á umhverfið, sbr. 2. mgr. 9. gr. laganna.

Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Blöndulínu 3 lá fyrir 29. janúar 2013 og 24. nóvember 2010 lá fyrir álit stofnunarinnar vegna Kröflulínu 4 og 5. Þá féllst stofnunin með athugasemdum á matsáætlun vegna Kröflulínu 3 hinn 9. ágúst 2013. Liggur og ekkert fyrir í málinu um að lína milli Brennimels og Blöndu hafi komist á það stig að haft hafi verið samráð við Skipulagsstofnun vegna gerðar tillögu að matsáætlun. Með hliðsjón af því sem að framan er rakið verður að telja að ákvörðun stofnunarinnar frá 3. febrúar 2017, um að ekki yrði um þær línur fjallað sameiginlega með Sprengisandslínu í mati á umhverfisáhrifum, hafi verið studd viðhlítandi rökum.

Skipulagsstofnun tilkynnti á heimasíðu sinni 2. nóvember 2015 að stofnuninni hefði borist tillaga Landsnets að matsáætlun vegna Sprengisandslínu. Var veittur frestur til að gera athugasemdir við tillöguna til 17. s.m. Svo sem fram kemur í málavaxtalýsingu bárust stofnuninni athugasemdir þess efnis að sameiginlegt mat framkvæmda þyrfti að fara fram. Því

synjaði stofnunin 3. febrúar 2017. Í 2. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum segir að framkvæmdaraðila beri að hafa samráð við Skipulagsstofnun við gerð tillögu að matsáætlun. Á heimasíðu framkvæmdaraðila birtist tilkynning 2. janúar 2017 um að unnið væri að tillögu að matsáætlun vegna Hólasandslínu 3 og var tillagan birt með ósk um athugasemdir og ábendingar sem berast skyldu á tímabilinu 4. til 25. janúar s.á. Var Hólasandslína 3 á þessu stigi orðin meira en hugmynd þótt hún hafi ekki verið orðin tæk til málsmeðferðar skv. IV. kafla laga nr. 106/2000. Í ljósi áðurnefnds reglugerðarákvæðis verður að telja líklegt að Skipulagsstofnun hafi haft vitneskju um framkvæmdina og þar með haft tækifæri til að meta hvort rétt væri að áhrif hennar yrðu metin sameiginlega með Sprengisandslínu. Í ljósi þess litla svigrúms sem er til að mæla fyrir um sameiginlegt mat framkvæmda, þ.e. á þeim tíma þegar framkvæmdirnar eru tækar til málsmeðferðar skv. IV. kafla laga nr. 106/2000 en málsmeðferð þeirra er ekki of langt komin, hefði verið eðlilegt að stofnunin fjallaði í ákvörðun sinni um hvort slíkt kæmi til álita í tilfalli Hólasandslínu 3 og Sprengisandslínu. Það verður þó ekki fram hjá því litið að tillaga að matsáætlun vegna Hólasandslínu 3 barst stofnuninni ekki fyrr en 21. ágúst 2017, eða rúmu hálfu ári eftir hina kærðu ákvörðun, og fyrr var ekki hægt að kveða á um að umhverfisáhrif hennar yrðu metin sameiginlega með t.a.m. Sprengisandslínu.

Að öllu framangreindu virtu verður hafnað kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur tafist verulega sökum mikils fjölda og umfangs mála sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 3. febrúar 2017 um að umhverfisáhrif Sprengisandslínu skuli ekki metin sameiginlega með Blöndulínu 3, línu milli Hólasands og Kröflu, Hólasandslínu, Kröflulínu 3 og línu milli Brennimeis og Blöndu.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)