

ÁKVÖRÐUN VEGNA SAMEIGINLEGS MATS Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi

Þann 28. september 2009 felldi umhverfisstofnunar dags. 25. mars 2009, um að ekki skuli fara fram sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar Suðvesturlínur, styrking raforkukerfisins á Suðvesturlandi (hér eftir nefnd SV-línur) og öðrum framkvæmdum sem tengjast álveri í Helguvík. Jafnframt var málinu vísað til Skipulagsstofnunar á ný til efnislegrar meðferðar og úrlausnar að gættum þeim sjónarmiðum sem greinir í forsendum úrskurðarins. Þau sjónarmið sem umhverfisstofnunar lagði helst til grundvallar niðurstöðu sinni voru þau að Skipulagsstofnun hefði ekki upplýst málið nægjanlega, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og að stofnunin hefði ekki haft samráð við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, áður en hún tók ákvörðun.

Málavextir

Í kjölfar úrskurðar umhverfisstofnunar óskaði Skipulagsstofnun eftir upplýsingum frá iðnaðarráðuneytinu og Orkustofnun um stöðu rannsóknaleyfa á svæðinu frá Hengli og út á Reykjanestá. Þær upplýsingar sem Skipulagsstofnun fékk gáfu til kynna að þeir aðilar sem hugsanlega hefðu áform um frekari orkuframleiðslu á svæðinu væru HS Orka hf. og Orkuveita Reykjavíkur. Í kjölfarið sendi Skipulagsstofnun bréf, dags. 1. október 2009, til Orkuveitu Reykjavíkur og samhljóða bréf til HS Orku hf., þar sem óskað var eftir upplýsingum um hugsanlega virkjanakosti Orkuveitu Reykjavíkur og HS Orku hf. á svæðinu, og hversu langt væri komið með möguleg áform þeirra virkjana sem voru til athugunar vegna álvers í Helguvík, þegar mat á umhverfisáhrifum þeirrar framkvæmdar fór fram. Einnig óskaði Skipulagsstofnun upplýsinga um hvort og þá hvaða áform Orkuveita Reykjavíkur og HS Orka hf. hefðu um frekari virkjanir, sem ætlað væri að framleiða orku í matsskyldar framkvæmdir sem kæmu til með nýta sér orkuflutning eftir fyrirhuguðum SV-línum.

Orkuveita Reykjavíkur svaraði erindinu með bréfi dags. 1. október 2009 og HS Orka með bréfi dags. 5. október 2009.

Orkuveita Reykjavíkur greinir frá því í bréfi sínu að virkjunaráform Orkuveitu Reykjavíkur séu 5. áfangi Hellisheiðarvirkjunar (90 MW), Hverahlíðavirkjun (90 MW), Bitra (90- 135 MW) og Gráuhnúkar (45 MW). Orkuveita Reykjavíkur gerir ráð fyrir því að þessar virkjanir muni allar tengjast SV- línum og flytja orku til álvers í Helguvík, nema Bitravirkjun sem hugsanlega myndi tengjast orkukaupanda í Þorlákshöfn. Fram kemur að af framangreindum virkjanaáformum sé virkjun í Gráuhnúkum eina framkvæmdin þar sem ólokið er mati á umhverfisáhrifum.

HS Orka hf. greinir frá því að virkjunaráform HS Orku hf. sé stækkun Reykjanesvirkjunar um allt að 100 MW en mati á umhverfisáhrifum þeirrar framkvæmdar sé lokið. Önnur áform séu öll mun skemmra á veg komin. Nokkrar hugmyndir séu þó uppi í tengslum við fyrirbyggjandi rannsóknaleyfi í Eldvörpum og á Krýsuvíkursvæðinu. Í Eldvörpum megi hugsanlega reisa 30 – 50 MW virkjun, en nokkrar rannsóknarholur þurfi til að renna stöðum undir þá hugmynd. Í Krýsuvík hafi HS Orka hf. rannsóknaleyfi sem renni út árið 2016 og töluverðan fjölda þurfi af

rannsóknarholum áður en að hægt sé að tala um raunhæfa virkjunarkosti. HS Orka hf. gerir grein fyrir lauslegum hugmyndum að virkjunum sem gætu komið til greina á Krýsuvíkursvæðinu. Í Trölladyngju hafi verið boraðar tvær rannsóknaboranir sem ekki lofi góðu um framhaldið og því þurfi 2-3 skáboraðar holur til viðbótar til að leggja raunhæft mat á heppilegan virkjunarkost í Trölladyngju. Í upphafi rannsókna hafi verið væntingar um 100 MW virkjun, en miðað við fyrirliggjandi þekkingu gæti 20 – 50MW kostur verið raunhæfari. Hugmynd um 50 MW Sveifluhálsvirkjun I, nærri Krýsuvíkurbúinu, kunni að vera raunhæf, með væntingum um tvöföldun síðar. Hugmynd um Sveifluhálsvirkjun II, t.d. 50 MW, nærri Kleifarvatni á sprungurein sem kennd hafi verið við Austurengjar, kunni að vera raunhæf ef leyfi fáist til rannsóknaborana í Krýsuvíkurlandi Hafnarfjarðar eða Krýsuvíkurlandi ríkisins. Væntingar væru þá um hugsanlega tvöföldun síðar. Hugmynd um virkjun við Sandfell, t.d. 50 MW, sé mjög óljós, en þar hafi einungis átt sér stað lítilsháttar yfirborðsrannsóknir.

Í ljósi ofangreindra upplýsinga leit Skipulagsstofnun svo á að ofangreindar framkvæmdir kæmu hugsanlega til álita í sameiginlegt mat með SV-línum.

Á grundvelli ákvæðis um samráð í 2. mgr. 5.gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 m.s.b. óskaði Skipulagsstofnun með bréfi, dags. 6. október 2009, eftir afstöðu eftirfarandi aðila um hvort meta ætti sameiginlega með umhverfisáhrifum SV-lína, þær matsskyldu virkjanir á Reykjanesskaga sem HS Orka hf. og Orkuveita Reykjavíkur vísa til í svörum sínum til Skipulagsstofnunar í bréfum dags. 1. og 5. október 2009: Garðabæjar, Grindavíkurbæjar Hafnarfjarðarbæjar, Kópavogsbæjar, Mosfellsbæjar, Reykjanesbæjar, Reykjavíkurborgar, Seltjarnarnesbæjar, Sveitarfélagsins Álftaness, Sveitarfélagsins Garðs, Sveitarfélagsins Voga, Sveitarfélagsins Ölfuss, Brunamálstofnunar, Fornleifaverndar ríkisins, Heilbrigðiseftirlits Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis, Heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Heilbrigðiseftirlits Suðurnesja, Landsnets, Orkustofnunar, Umhverfis- og samgöngusviðs Reykjavíkurborgar og Umhverfisstofnunar. HS Orka hf. og Orkuveita Reykjavíkur fengu sambærilegt erindi 13. október 2009. Gefinn var frestur til 23. október 2009 til að svara erindinu.

Jafnframt óskaði Skipulagsstofnun eftir upplýsingum um það í erindum sínum til sveitarfélaganna hvort fyrirhugaðar væru aðrar matsskyldar framkvæmdir í sveitarfélaginu, en þær sem fjallað væri um í erindinu og myndu nýta sér raforkuflutningskerfi SV-lína.

Ætlunin var að ef umrædd fyrirspurn til sveitarfélagana leiddi í ljós að fyrirhugaðar væru aðrar matsskyldar framkvæmdir en umrædd virkjanaáform og sem skv. 2. mgr. 5. gr. gæfu tilefni til þess að meta mætti þær með SV-línum, þá stefndi Skipulagsstofnun að því að leita eftir frekari umsögnum frá málsaðilum vegna þeirra.

Þann 16. október 2009 var erindi Skipulagsstofnunar ítrekað með tölvupósti og bent á að það hafi verið sent til þess að bjóða viðtakendum að taka þátt í samráðsferli í ljósi þess sem segir í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Skipulagsstofnun liti svo á að þeir sem ekki svöruðu erindinu í síðasta lagi 23. október 2009 óskuðu ekki eftir að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og taka þátt í samráðsferlinu.

Málsástæður umsagnaraðila

Umsagnir bárust frá Hafnarfjarðarbæ með bréfi dags. 10. október 2009, HS Orku hf. með bréfi dags. 15. október 2009, Landsneti með bréfi dags. 15. október 2009, Sveitarfélaginu Garði með bréfi dags. 15. október 2009, Kópavogsbæ með bréfi dags. 16. október 2009, Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis með bréfi dags. 19. október 2009, Garðabæ með bréfi dags. 20. október 2009, Orkuveitu Reykjavíkur með bréfi dags. 20. október 2009, Heilbrigðiseftirliti Suðurlands með bréfi dags. 21. október 2009, borgarstjóranum í Reykjavík með bréfi dags. 22. október 2009, Grindavíkurbæ með tölvupósti dags. 22. október 2009, Reykjanesbæ með bréfi dags. 22. október 2009, Sveitarfélaginu Vogum með bréfi dags. 22. október 2009, Orkustofnun með bréfi dags. 22. október 2009, Umhverfis- og samgöngusviði Reykjavíkurborgar með bréfi dags. 22. október 2009, Lögmönnum Suðurlands, f.h. Sveitarfélagsins Ölfuss með bréfi dags. 23. október 2009.

Eftirfarandi aðilar svöruðu ekki erindi Skipulagsstofnunar: Mosfellsbær, Seltjarnarnesbær, Sveitarfélagið Álftanes, Brunamálstofnun, Fornleifavernd ríkisins, Heilbrigðiseftirlit Kjósarsvæðis, Heilbrigðiseftirlit Suðurnesja og Umhverfisstofnun.

Svör sveitarfélaganna við erindi Skipulagsstofnunar gáfu ekki tilefni til að ætla að í farvatninu væru fleiri matsskyldar framkvæmdir sem hugsanlega mætti tengja mati á umhverfisáhrifum SV-lína og því óskaði stofnunin ekki frekari umsagna málsaðila.

Landsnet, HS Orka hf. og Orkuveita Reykjavíkur telja að ekki skuli meta sameiginlega, sbr. 2. mgr. 5. gr. 1. nr. 106/2000, matsskyldar virkjanir sem HS Orka hf. og Orkuveita Reykjavíkur vísa til í tilvitnuðum bréfum sínum, dags. 5. og 1. október 2009, með umhverfisáhrifum SV-lína.

Sjónarmið Landsnets

Landsnet bendir á að ljóst sé að áform HS Orku hf. um hugsanlegar virkjanir, m.a. þeim er tengjast fyrirliggjandi rannsóknarleyfi fyrirtækisins í Eldvörpum og á Krýsuvíkursvæðinu séu skammt á veg komin. Landsnet tekur undir það sem fram kemur í svari HS Orku hf. til Skipulagsstofnunar að leiði rannsóknir í Eldvörpum og Krýsuvíkursvæðinu í ljós innan 2-3 ára að um vænlega virkjunarkosti sé að ræða og öll leyfi fáist verði ráðist í mat á umhverfisáhrifum þeirra virkjana. Hluti af því mati verði tenging þeirra við meginflutningskerfi Landsnets. Hvenær það verði og hvert orkan á endanum fari sé ekki ljóst og vart hægt að tengja slíkt mat við einstaka notkunarstaði.

Landsnet vísar til úrskurðar umhverfisráðherra frá 3. apríl 2008, vegna álvers í Helguvík og telur ekki lagaskilyrði fyrir hendi til þess að ákvarða framkvæmdir sem Orkuveita Reykjavíkur tilgreinir í svari sínu til Skipulagsstofnunar, skuli meta með SV-línum, þar sem tekin hafi verið ákvörðun um tillögur að matsáætlun allra þeirra framkvæmda.

Þá bendir Landsnet á að í framkvæmdinni felist styrking á raforkuflutningskerfinu sem þjóni þörfum núverandi notenda þess. Núverandi meginflutningskerfi raforku til og frá Reykjanesskaga sé rekið á 132 kV spennu. Það sé nú þegar fulllestað og uppfylli ekki kröfur til áreiðanleika. Virkjanir á Suðurnesjum séu jarðgufuvirkjanir og henti slíkar virkjanir illa

Þegar bregðast þarf við sveiflum til að halda jafnvægi milli framleiðslu og eftirspurnar á orkumarkaði. Hafi það stundum valdið vandkvæðum og straumleysi á svæðinu þegar línar frá Hamranesi að Fitjum, Suðurnesjalína 1, hafi farið úr rekstri vegna viðhalds eða truflunar. Truflanirnar hafi einnig í för með sér verulegt rekstraróhagræði fyrir Hitaveitu Suðurnesja, þar sem orkuflutningur frá svæðinu til viðskiptavina falli niður. Að öðru óbreyttu sé því aðkallandi að flutningskerfi raforku á Reykjaneskaga verði styrkt.

Önnur mikilvæg forsenda fyrir styrkingu raforkuflutningskerfisins er að mati Landsnets uppbygging iðnaðarsvæða fyrir orkufreka starfsemi. Sveitarfélög á Suður- og Suðvesturlandi, þ.e. Sveitarfélagið Ölfus, Hafnarfjörður, Reykjanesbær, Garður, Sandgerði, Grindavík og Vogar, vinni öll að uppbyggingu atvinnulífs með einum eða öðrum hætti. Efling flutningskerfisins í þessum landshluta og tenging Reykjaneskaga við 220 kV meginflutningskerfið sem nú nái að Hafnarfirði sé því almennt nauðsynleg og ekki hægt að eyrnarmerkja hana eingöngu afmörkuðum framkvæmdum virkjana eða tilteknum orkufrekum iðnaði, enda kerfið ekki klæðskerasumað að þörfum eins notanda. Það kerfi mun geta annað fjölþættum iðnaðarkostum, alveg óháð því hvernig staðið verður að uppbyggingu virkjana á Suðvesturhorninu. Þær iðnaðarframkvæmdir sem helst sé horft til er að Alcan áformi að auka aflúttekt núverandi álvers um 75MW-95MW með nýrri tækni. Norðurál hafi hafið framkvæmdir við allt að 360.000 tonna álver í Helguvík og sé aflþörf þess alls 435MW. Byrjað sé að reisa netþjónabú að Ásbrú við Reykjanesbæ (Keflavíkurflugvelli) þar sem áætluð aflþörf er 25MW-75MW. Einnig sé verið athuga hagkvæmni þess að reisa netþjónabú í Sandgerði, með allt að 100MW aflþörf og í Hafnarfirði með aflþörf á bilinu 25MW-75MW. Þá hafi farið fram umhverfismat vegna kísilmálmverksmiðju í Helguvík, með 70MW-100MW aflþörf.

Landsnet telur að tillaga að orkuflutningskerfi á Suðvesturlandi sé framtíðarsýn um sveigjanlegt kerfi, sem hægt er að byggja upp í áföngum í samræmi við þær þarfir sem skapast. Minnt er á að þjónustusvæði Landsnets er landið allt. Kerfið sem nú er í undirbúningi undir vinnuheitinu „Suðvesturlína“ sé því ekki háð frekari hugmyndum um virkjun háhita utan núverandi nýtingarsvæða á Reykjaneskaga, sem eru jafnframt á það miklu byrjunarstigi að enn er ekki vitað hvort þar sé virkjanlega orku að fá. Því telur Landsnet ekki unnt að setja fram tillögur um tengingar þessara svæða að svo stöddu.

Jafnframt bendir Landsnet á að ljóst sé að aðstæður við uppbyggingu þessa kerfis séu að engu sambærilegar við uppbyggingu Bakkalína sem nú eru í sameiginlegu mati með virkjunum og álveri á Húsavík.

Þá leggur Landsnet áherslu á að mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína er lokið, sbr. álit Skipulagstofnunar, dags. 17. september 2009. Þegar því matsferli lauk var nær hálf tveggja ár liðið frá ákvörðun Skipulagstofnunar, dags. 25. mars 2009, um að framkvæmdin skyldi ekki metin sameiginlega með öðrum framkvæmdum á grundvelli 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Með vísan til alls framangreinds er það afstaða Landsnets að ekki skuli meta sameiginlega, sbr. 2. mgr. 5. gr. 1. nr. 106/2000, matsskyldar virkjanir sem HS Orka hf. og Orkuveita Reykjavíkur vísa til í tilvitnuðum bréfum sínum, dags. 5. og 1. október 2009, með umhverfisáhrifum Suðvesturlína.

Sjónarmið HS Orku hf.

HS Orka hf. bendir á að umhverfisáhrif væntanlegrar stækkunar HS Orku hf. á Reykjanesi hafi þegar verið metin og álit Skipulagsstofnunar liggja fyrir. Jafnframt hafi brýnar og nauðsynlegar endurbætur á tengingu virkjunarinnar, með eða án stækkunar og án tillits til byggingar álvers, verið metin sem hluti af umhverfisáhrifum SV-lína. Að mati HS Orku hf. sé alls engin ástæða til að tengja þetta saman með sameiginlegu mati. Varðandi aðra virkjunarkosti s.s. Eldvörp og Krýsuvík þá eigi þeir það allir sameiginlegt að vera vart komnir á rannsóknarstig þar sem hlutaðeigandi sveitarfélög hafi ekki gert þær breytingar á aðal- og deiliskipulagi viðkomandi svæða sem nauðsynlegar séu til að rannsóknaboranir geti hafist. Það muni því umtalsverður tími líða uns mögulegt verður að hefja mat á umhverfisáhrifum hugsanlegra virkjana og tengingu þeirra við meginflutningskerfið. Því sé það fráleitt að tengja umrædda virkjunakosti fyrirtækisins við umhverfisáhrif SV- lína. HS Orka hf. telur aftur á móti almennt eðlilegt, að komist einstakir virkjanakostir á það stig, að mat á umhverfisáhrifum þeirra verði metin, þá fylgi því mati tenging viðkomandi virkjunar við meginflutningskerfið.

Sjónarmið Orkuveitu Reykjavíkur

Orkuveita Reykjavíkur bendir á að fyrirtækið hafi orkusölusamning við Norðurál Helguvík og samkvæmt honum sé gert ráð fyrir að samtals 175 MW verði seld til álversins í Helguvík. Virkjanaáform Orkuveitu Reykjavíkur geri ráð fyrir því að virkjuð verði allt að 225 MW í fimm 45 MW einingum frá 2011 til 2013.

Einnig er í samningi Norðuráls Helguvíkur og Orkuveitu Reykjavíkur viljayfirlýsing um að aðilar setjist að samningum um frekari orkusölu til álversins í Helguvík sem næmi 75 MW. Hvorki liggur fyrir hvort eða hvenær slíkar viðræður fari fram né hvaða virkjanakostir væru þá í myndinni.

Eftir því sem næst verður komist eru áform Norðuráls Helguvíkur í þá veru að byggja álverið upp í áföngum á nokkrum árum. Það gerir það að verkum að virkjanakostir sem komi til álita við seinni áfanga álversins eru ekki komnir langt í undirbúningi og þar af leiðandi ekki tækir til umhverfismats. Krafa um mat á umhverfisáhrifum tengdra framkvæmda mun því fresta framkvæmdum enn frekar en orðið er.

Orkuveita Reykjavíkur hefur lokið mati á umhverfisáhrifum vegna þeirra virkjana sinna sem tengjast munu álverinu í Helguvík, utan virkjunar á Gráuhnúkum. Að meta umhverfisáhrif virkjananna aftur og þá heildstætt með öðrum framkvæmdum sé óþarfa tvíverknaður. Krafa um endurtekningu mats á umhverfisáhrifum væri einnig ólöglegt að mati fyrirtækisins og falli ekki innan heimildar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000.

Sjónarmið leyfisveitenda

Sveitarfélagið Ölfuss, Reykjavíkurborg, Hafnarfjarðarbær, Kópavogsbær, Reykjanesbær, Sveitarfélagið Vogar, Sveitarfélagið Garður, Heilbrigðiseftirlit Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis, Heilbrigðiseftirlit Suðurnesja, Orkustofnun og Umhverfis- og samgöngusvið Reykjavíkurborgar, telja að ekki eigi að meta sameiginlega, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, matskyldar virkjanir sem HS Orka hf. og Orkuveita Reykjavíkur vísa til á Reykjaneskaga, með umhverfisáhrifum SV-lína.

Garðabær og Heilbrigðiseftirlit Suðurlands taka ekki afstöðu til hvort meta beri sameiginlega sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, matsskyldar virkjanir sem HS Orka hf. og Orkuveita Reykjavíkur vísa til á Reykjanesskaga, með umhverfisáhrifum SV-lína.

Grindavíkurbær sendi Skipulagsstofnun bókun bæjarráðs þar sem meirihluti ráðsins álitur að meta eigi sameiginlega umhverfisáhrif orkuöflunar og orkuflutninga á Reykjanesskaganum, án frekari rökstuðnings.

Mosfellsbær, Seltjarnarnesbær, Sveitarfélagið Álftanes, Brunamálastofnun, Fornleifavernd ríkisins Heilbrigðiseftirlit Kjósarsvæðis og Umhverfisstofnun svöruðu ekki erindi Skipulagsstofnunar.

Í umsögn Sveitarfélagsins Ölfuss kemur fram sú afstaða að ekki beri að meta sameiginlega, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, matsskyldar virkjanir sem HS Orka hf. og Orkuveita Reykjavíkur vísa til á Reykjanesskaga, með umhverfisáhrifum SV-lína, en áréttað að sveitarfélagið leggist gegn framkvæmdinni sjálfri, þar sem hún muni hafa verulega neikvæð áhrif á núverandi ferðaþjónustu og útivist og frekari uppbyggingu ferðaþjónustu á áhrifasvæði fyrirhugaðra framkvæmda innan marka sveitarfélagsins á Hellisheiði og Sandskeiði. Þau neikvæðu áhrif sé ekki hægt að réttlæta þar sem fyrirhuguð framkvæmd miði einkum að því að flytja orku af Suðurlandi og standa því í vegi fyrir uppbyggingu atvinnutækifæra m.a. í Sveitarfélaginu Ölfusi.

Í umsögn Hafnarfjarðarbæjar koma fram þau rök að varðandi endurnýjun og breytingu á staðsetningu raflína innan lands Hafnarfjarðar megi segja að það sé nauðsynleg aðgerð, óháð virkjunum eða notendum raforkunnar og er sameiginlegt mat því ekki nauðsynlegt á þessu stigi hvað hagsmuni Hafnarfjarðar varði.

Í umsögn Reykjanesbæjar koma m.a. fram þau rök að framkvæmdin sé hagsmunamál fyrir byggðir á Suðurnesjum, því með henni sé að því stefnt að svæðið tengist 220 kV meginflutningskerfi Landsnets, sem nú nái einungis til Hafnarfjarðar. Um sé að ræða almannahagsmuni og óviðunandi sé að umræddar framkvæmdir Landsnets séu metnar sameiginlega með einstaka framkvæmdum.

Í umsögn Sveitarfélagsins Garðs segir m.a. að uppbygging raforkukerfis til Suðurnesja hafi tafist en núverandi ástand raforkukerfisins sé takmarkandi og ótryggt fyrir þá starfsemi sem þegar er á Suðurnesjum og þá uppbyggingu sem hefur verið samþykkt.

Í umsögn Heilbrigðiseftirlits Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis kemur m.a. fram að óvissa um orkuöflun eða flutningsgetu SV-línu muni ekki hafa áhrif á starfsleyfi vegna vinnu við línuna og því ekki þörf á að koma að frekara samráðsferli.

Í svörum sveitarstjórna til Skipulagsstofnunar um hvort fyrirhugaðar væru aðrar matsskyldar framkvæmdir í sveitarfélaginu, en þær sem fjallað væri um í erindinu og myndu tengjast raforkuflutningskerfi SV-lína, komu eftirfarandi upplýsingar fram: Í Reykjanesbæ er fyrirhugað kísilver í Helguvík og gagnaver á Ásbrú (gamla varnarsvæðinu). Sveitarfélagið Vogar bendir á að í nýsamþykktu aðalskipulagi sveitarfélagsins sé gert ráð fyrir mögulegri stóriðju á Keillisnesi og áframhaldandi tilraunaborunum í Trölladyngju. Í Hafnarfirði eru

áform um aukna framleiðslu álversins í Straumsvík og þá hafi tveir aðilar lýst áhuga á að reisa gagnaver í Hellnahrauni og Kapelluhrauni.

NIÐURSTAÐA SKIPULAGSSTOFNUNAR

Skilyrði fyrir beitingu 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000

Í 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum segir að í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd eru fyrirhugaðar á sama svæði eða framkvæmdirnar eru háðar hver annarri geti Skipulagsstofnun að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skuli metin sameiginlega. Samkvæmt þessu er ljóst að forsenda fyrir beitingu ákvæðisins er að þrjú skilyrði þurfi að vera uppfyllt.

1. Að um sé að ræða fleiri en eina fyrirhugaða matsskylda framkvæmd.
2. Að hinar fyrirhuguðu framkvæmdir séu á sama svæði eða framkvæmdirnar háðar hver annarri.
3. Að Skipulagsstofnun hafi haft samráð við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur.

Hvað varðar fyrsta skilyrði er að mati Skipulagsstofnunar ekki ljóst hvað átt er við með orðalaginu „fyrirhuguð“ framkvæmd í þessu sambandi, þ.e. ekki er fyllilega skýrt hversu langt á veg undirbúningur framkvæmdar þarf að vera kominn til þess að hún teljist vera fyrirhuguð í skilningi ákvæðisins. Með hliðsjón af 12. gr. stjórnáhrifslaga telur Skipulagsstofnun hins vegar ljóst að ekki nægi að framkvæmd sé á hugmyndastigi heldur þurfi að vera um að ræða fastmótaða framkvæmd sem komin er á það stig að geta hlotið málsmeðferð skv. IV. kafla laga um mat á umhverfisáhrifum. Af því leiðir jafnframt að unnt þarf að vera að tilgreina nákvæmlega hvaða framkvæmdir það eru sem til greina kemur að meta sameiginlega með öðrum tilgreindum framkvæmdum.

Hvað annað skilyrðið varðar þá telur Skipulagsstofnun að af úrskurði umhverfisráðherra frá 28. september 2009, vegna SV- lína, megi ráða að svæði það sem líta beri til í máli þessu sé fyrst og fremst Reykjanesskagi og næsta nágrenni hans. Hvað varðar áskilnað um að framkvæmdir séu háðar hver annarri þá kemur fram í athugasemdum við frumvarp það, er varð að breytingarlögum nr. 74/2005, að með því sé átt við að framkvæmd sé háð annarri framkvæmd ef um það er að ræða að ekki verði af framkvæmdinni nema til komi önnur framkvæmd henni tengd.

Séu tvö fyrri skilyrðin uppfyllt að mati Skipulagsstofnunar, ber henni samkvæmt því þriðja að hafa samráð við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur um hvort ástæða sé til þess að meta umhverfisáhrif framkvæmda sameiginlega.

Í úrskurði umhverfisráðherra frá 3. apríl 2008, vegna sameiginlegs mats vegna álvers í Helguvík kemur svo ennfremur fram að til þess að sameiginlegt mat skv. 2. mgr. 5. gr. geti farið fram og skilað tilætluðum árangri í samræmi við markmið 1. gr. laganna þurfi slík ákvörðun að liggja fyrir áður en tekin er ákvörðun um matsáætlun þeirrar framkvæmdar sem til umfjöllunar er hverju sinni. Verður því að líta svo á að hér sé um fjórða lagaskilyrði 2. mgr.

5. gr. að ræða og að þetta skilyrði verði að vera uppfyllt til þess að unnt sé að beita heimild þeirri er í ákvæðinu felst.

Séu öll skilyrði 2. mgr. 5. gr. uppfyllt stendur að auki eftir að ákvæðið felur í sér matskennda heimild fyrir Skipulagsstofnun og við beitingu hennar er stofnunin bundin af ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og öðrum ólögfestum meginreglum stjórnsýsluréttar.

Í því augnamiði að upplýsa, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, hvort skilyrði 2. mgr. 5. gr. væru uppfyllt svo meta mætti umhverfisáhrif vegna lagningu SV-lína sameiginlega tengdum framkvæmdum, leitaði Skipulagsstofnun upplýsinga frá Orkustofnun og iðnaðarráðuneyti um hugsanlega virkjunaraðila á svæðinu og frá viðkomandi sveitarfélögum um aðra framkvæmdaraðila sem hefðu áform um matsskyldar framkvæmdir. Með þeirri athugun komst Skipulagsstofnun að því að þær framkvæmdir sem helst gætu komið til greina í þessum sambandi væru virkjanir við Bitru og Hverahlíð, stækkun Reykjanesvirkjunar, jarðhitanýting við Gráuhnúka, Eldvörp og Krýsuvíkursvæðið, auk annarra framkvæmda sem nánar verður vikið að síðar.

Framkvæmdir sem til greina kemur að fari í sameiginlegt mat með Suðvesturlínunum

Rétt er að taka fram að í úrskurði umhverfisráðherra frá 3. apríl 2008, var staðfest ákvörðun Skipulagsstofnunar um að ekki skyldi fara fram sameiginlegt mat fyrir þær framkvæmdir sem fyrirhugaðar voru á þeim tíma og tengdust álveri í Helguvík en áréttað að sú niðurstaða fæli ekki í sér afstöðu ráðuneytisins til þess hvort 2. mgr. 5. gr. kynni síðar að koma til álita vegna annarra matsskyldra framkvæmda sem tengdust álverinu í Helguvík. Telur Skipulagsstofnun því að í ákvarðantöku sinni nú beri að horfa til þeirra matsskyldu framkvæmda sem komu til álita eftir 3. apríl 2008.

Styrking raforkukerfisins á suðvesturlandi, SV-línur.

Mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar lauk með áliti Skipulagsstofnunar 17. september 2009. Áður hafði Skipulagsstofnun tekið ákvörðun um að ekki ætti að meta framkvæmdina með öðrum hugsanlega tengdum framkvæmdum með ákvörðun dags. 25. mars 2009. Skipulagsstofnun féllst á tillögu að matsáætlun framkvæmdarinnar 26. mars 2009. Ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 25. mars 2009 var kærð til umhverfisráðherra, en úrskurður ráðherra lá ekki fyrir fyrr en 28. september 2009, um 10 dögum eftir að Skipulagsstofnun hafði lokið áliti sínu.

Bitra og Hverahlíð

Þann 19. maí 2008 birti Skipulagsstofnun álit sín vegna mats á umhverfisáhrifum Bitruvirkjunar og Hverahlíðavirkjunar og því var mati á umhverfisáhrifum þeirra lokið áður en tillaga að matsáætlun vegna styrkingar raforkukerfisins í Suðvesturlandi, SV- línur, var lögð inn til Skipulagsstofnunar með bréfi dags. 27. janúar 2009. Því telur Skipulagsstofnun að þær geti ekki komið til álita í tengslum við ákvörðun um sameiginlegt mat á SV- línunum.

Stækkun Reykjanesvirkjunar

Skipulagsstofnun tók ákvörðun um tillögu matsáætlunar HS Orku hf. um stækkun Reykjanesvirkjunar 3. október 2008. Á þeim tíma kom hvorki til umræðu af hálfu Skipulagsstofnunar, né annarra sem komu að mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, að

umhverfisáhrif stækkunarinnar skyldi meta sameiginlega með öðrum framkvæmdum. Tæpu hálfu ári síðar lá fyrir tillaga að matsáætlun vegna SV- lína, sem Skipulagsstofnun tók ákvörðun um 26. mars 2009, degi eftir að stofnunin tók ákvörðun um að um að ekki þyrfti að meta SV-línu með öðrum framkvæmdum. Þann sama dag var frummatsskýrsla vegna stækkunar Reykjanesvirkjunar auglýst og vinna við mat á umhverfisáhrifum hennar greinilega komin töluvert lengra á veg en mat á umhverfisáhrifum vegna SV-lína, þannig að ljóst var að mat þessara framkvæmda myndi ekki fara fram á sama tíma. Skipulagsstofnun gaf út álit sitt um mat á umhverfisáhrifum vegna stækkunar Reykjanesvirkjunar 23. júlí 2009.

Jarðhitanýting við Gráuhnúka

Á meðan Landsnet vann að gerð frummatsskýrslu vegna SV- lína, sem var auglýst þann 20. maí 2009 var Skipulagsstofnun með til meðferðar tillögu að matsáætlun Orkuveitu Reykjavíkur vegna jarðhitanýtingar við Gráuhnúka. Skipulagsstofnun tók ákvörðun um tillögu matsáætlunarinnar 18. maí 2008. Þá kom ekki til umræðu af hálfu Skipulagsstofnunar né annararra sem að málinu komu að tengja framkvæmdina mati á umhverfisáhrifum SV-lína. Orkuveita Reykjavíkur vinnur nú að gerð frummatsskýrslu vegna framkvæmdarinnar án þess að þar sé gert ráð fyrir að meta sameiginlega með SV-línum eða öðrum framkvæmdum.

Eldvörp og Krýsuvíkursvæðið

Í ljósi þeirra upplýsinga sem Skipulagsstofnun hefur aflað virðist ekki vera í burðarliðnum að meta umhverfisáhrif virkjana í Eldvörpum eða á Krýsuvíkursvæðinu og geta þær því ekki talist fyrirhugaðar framkvæmdir í skilningi 2. mgr. 5. gr. Því telur Skipulagsstofnun að þar sem ekki er um fastmótaðar framkvæmdir að ræða, sem eru komnar á það stig að hljóta málsmeðferð í samræmi við IV. kafla um matsskyldar framkvæmdir, geti Skipulagsstofnun ekki beitt heimildarákvæði 2. mgr. 5. gr. um að þær skuli meta með SV- línum. SV-línur er eins og áður sagði framkvæmd þar sem málsmeðferð í samræmi við IV. kafla laganna er lokið og því ljóst að mat þessara framkvæmda mun ekki fara saman.

Aðrar fyrirhugaðar framkvæmdir á Reykjanesi

Aðrar fyrirhugaðar framkvæmdir á Reykjanesinu sem væntanlega munu nýta sér flutningskerfi SV-lína, eru eftirfarandi: Gagnaver á Ásbrú í Reykjanesi, en þar sem umrætt gagnaver er ekki matsskyld framkvæmd kemur ekki til álita að tengja það ákvörðun um sameiginlegt mat. Önnur áform um netþjónabú á svæðinu hafa ekki verið kynnt Skipulagsstofnun, en það getur ráðist af umfangi þeirra og starfssemi hvort þau heyri undir lög um mat á umhverfisáhrifum og á þessi stigi málsins því ekki hægt að telja þau matsskyldar framkvæmdir. Fyrirhugaðar tilraunaboranir eru ekki matsskyldar framkvæmdir skv. 1. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum, né hefur Skipulagsstofnun tekið ákvörðun um að þær skuli hljóta málsmeðferð skv. IV. kafla laganna og því ekki hægt að tengja þær sameiginlegu mati nú. Mati á umhverfisáhrifum vegna kísilmálmverksmiðju í Helguvík lauk með álit Skipulagsstofnunar 2. október 2008 (ákvörðun um tillögu að matsáætlun tekin 19. september 2007) og ljóst að ekki er hægt að meta þau áhrif samhliða mati á umhverfisáhrifum SV-lína. Skipulagsstofnun er ekki kunnugt um hvaða stóriðja muni verða innan sveitarfélagsins Voga sem stefnt er að í aðalskipulagi og því ekki hægt að tengja þær sameiginlegu mati. Við mat á umhverfisáhrifum álvers í Helguvík kom fram að þar væru fyrirhugaðar hafnarframkvæmdir sem þyrfti að tilkynna til Skipulagsstofnunar. Sú

framkvæmd hefur ekki verið tilkynnt til stofnunarinnar og að ekki liggur fyrir hvort framkvæmdin er matsskyld.

Í ljósi þess að úrskurður umhverfissráðherra frá 3. apríl 2008 stendur enn, um að ekki skuli meta umhverfisáhrif álvers í Helguvík með öðrum tengdum framkvæmdum, kemur ekki til álita að meta þá framkvæmd með SV- línunum. Eins og fram hefur komið hefur Skipulagsstofnun nú þegar tekið ákvarðanir um matsáætlanir vegna eftirfarandi framkvæmda sem geta talist á sama svæði og SV – línur og/eða háðar þeirri framkvæmd; álver í Helguvík, Bitruvirkjun, Hverahlíðarvirkjun, kísilmálmverksmiðja í Helguvík, stækkun Reykjanesvirkjunar og jarðhitanýting við Gráuhnúka og hefur Skipulagsstofnun gefið út álit vegna þeirra allra utan þeirra síðastnefndu og því getur ekki komið til álita að meta umhverfisáhrif þeirra með SV-línunum. Framkvæmdir í Eldvörpum og á Krýsuvíkursvæðinu eru ekki í fastmótuðu ferli og aðrar framkvæmdir á svæðinu eru ekki matsskyldar og geta því ekki heldur komið til álita í sameiginlegu mati á SV-línunum.

Ekki liggur fyrir að aðrar framkvæmdir séu fyrirhugaðar á svæðinu og jafnvel þó svo að til slíks gæti komið í framtíðinni myndi það að mati Skipulagsstofnunar stangast á við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga að láta framkvæmdaraðila SV-lína bera hallan af óvissu um hvaða framkvæmdir verður ráðist í framtíðinni. Af kjarnaþætti 12. gr. stjórnsýslulaga leiðir meðal annars að við töku íþyngjandi ákvörðunar þarf hlutaðeigandi stjórnvald að horfa til atvika allra og aðstæðna í ljósi gildandi laga og réttar og meta hvort réttmætt sé og sanngjarnt að íþyngja hlutaðeigandi með töku ákvörðunar. Það þýðir að íþyngjandi ákvörðun þarf að vera í eðlilegu hlutfallslegu samhengi við aðstæður og atvik öll svo og þau lögmætu markmið sem að er stefnt. Í málum sem þessu verður og, sbr. úrskurð umhverfissráðherra frá 3. apríl 2008, vegna álvers í Helguvík, að horfa til þeirra sjónarmiða sem varða atvinnuréttindi manna og þá réttarvernd sem slíkir hagsmunir njóta að íslenskum rétti. Í ljósi framangreinds telur Skipulagsstofnun ófært að horfa til þess að fleiri framkvæmdir muni mögulega koma til á svæðinu í framtíðinni við ákvarðanatöku um sameiginlegt mat nú.

Lög um mat á umhverfisáhrifum snúast um tiltekna framkvæmdir sem áformað er að ráðast í og hefur Skipulagsstofnun ekki aðkomu að þeim framkvæmdum fyrr en mál eru lögð inn til málsmeðferðar stofnunarinnar í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun hefur hins vegar engar valdheimildir til þess að hafa áhrif á hvenær framkvæmdaraðilar leggja inn mál til meðferðar og er sá skortur á valdheimild áréttaður í úrskurði umhverfissráðherra frá 31. júlí 2008, vegna álvers á Bakka og tengdra framkvæmda.

Búið var að taka ákvarðanir um uppbyggingu orkufreks iðnaðar víða á Reykjanesi áður en fyllilega var ljóst hvaðan hann mun fá orku og áform um ýmsa virkjanakosti komin mun skemur á veg en uppbygging iðnaðar og flutningskerfis fyrir raforku. Skipulagsstofnun telur að það hljóti að vera æskilegt við undirbúning ákvarðana um uppbyggingu orkufrekrar starfsemi að fyrir liggi upplýsingar og skýr heildarsýn og stefna um hvaðan slík starfssemi sækir orku, en með tilliti til þeirra skilyrða sem ákvæði 2. mgr. 5.gr. laga um mat á umhverfisáhrifum setur, telur stofnunin ljóst að ákvæðið nýtist ekki sem stjórnþætti til að fá fram slíka sýn. Þar þarf að koma til skýr stefna stjórnvalda á landsvísu og sveitarfélaga varðandi nýtingu vatnsorku og jarðvarma og uppbyggingu orkufreks iðnaðar.

Með vísan til alls framangreinds telur Skipulagsstofnun að ekki séu uppfyllt lagaskilyrði 2. mgr. 5.gr. laga um mat á umhverfisáhrif um að fleiri en ein matsskyld framkvæmd sé fyrirhuguð sem unnt sé að láta meta sameiginlega, sér í lagi ef höfð er í huga sú túlkun er kemur fram í úrskurði umhverfisráðherra frá 3. apríl 2008, vegna álvers í Helguvík, um að ákvörðun um sameiginlegt mat skuli liggja fyrir áður en tekin er ákvörðun um matsáætlun.

Ákvörðun

Skipulagsstofnun tekur hér með þá ákvörðun skv. 2. mgr. 5. gr. í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 að framkvæmdin Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi skuli ekki metin með öðrum framkvæmdum, sem henni eru háðar og/eða eru á sama svæði.

Samkvæmt 14. gr. laga nr. 106/2000 m.s.b. má kæra ákvörðun Skipulagsstofnunar til umhverfisráðherra. Kærufrestur er til 4. desember 2009.



Reykjavík 30. október 2009

Skipulags

Stefán Thors

stofnun

Porvaldur Heiðar Þorsteinsson

Rut Kristinsdóttir