

Lögmál lögmansstofa
Magnús Óskarsson, hdl.
Skólavörðustígur 12
101 Reykjavík

Reykjavík, 3. nóvember 2016
Tilvísun: 201505040 / 5.0

Efni: Beiðni um endurskoðun umhverfismats fyrir háspennulínur frá Kröflu að Bakka

1. INNGANGUR

Vísað er til erinda tiltekinna eigenda jarðarinnar Reykjahlíðar í Skútustaðahreppi til Skipulagsstofnunar dags. 11. og 27. maí 2015 og bréfa lögmans þeirra til stofnunarinnar dags. 27. júlí, 24. september 2015 og 7. júní 2016.

Erindin lúta að beiðni landeigendanna um að Skipulagsstofnun taki til endurskoðunar samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum (hér eftir kölluð matslögin) fyrirhugaðar framkvæmdir Landsnets við lagningu háspennulína frá Kröflu að Bakka. Í fyrra erindinu er að finna rökstuðning þar sem m.a. er vísað til bréfa Landverndar til Skipulagsstofnunar dags. 10. og 20. mars 2015. Í síðara erindinu er tekið undir kröfur, málsástæður og lagarök sem fram koma í umræddum bréfum Landverndar.

Í bréfi Landverndar frá 10. mars 2015 er farið þess á leit við Skipulagsstofnun að hún taki ákvörðun um að nýtt umhverfismat fari fram á fyrirhugaðri framkvæmd Landsnets við byggingu einnar háspennulínu frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka. Í bréfinu kemur fram að krafa samtakanna sé byggð á því að fyrirhuguð framkvæmd sé önnur en sú sem metin hafi verið í sameiginlegu mati á umhverfisáhrifum álvers á Bakka við Húsavík, Þeistareykjavirkjunar, Kröfluvirkjunar II og háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka við Húsavík, sbr. matsskýrslu dags. í október 2010.

Í bréfinu kemur einnig fram að þau atvik séu uppi að krefjast verði að Skipulagsstofnun endurskoði álit sitt frá 24. nóvember 2010: „Háspennulínur (220 kV) frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka við Húsavík. Jarðstrengur (132 kV) frá Bjarnarflagi að Kröflu; Norðurþingi, Skútustaðahreppi og Þingeyjarsveit“, þar sem frummatsskýrsla í því máli sé ekki í samræmi við ákvæði 9. gr. matslaganna að því er varðar hina fyrirhuguðu framkvæmd eins og hún liggur fyrir, sbr. lýsingu í gögnum (minnisblað með lögum nr. 52/2013 og kerfisáætlun 2014-2023) er stafa frá Landsneti og útgefin eru 2013 og 2014.

Í bréfi lögmans landeigenda frá 27. júlí 2015 er tekið fram að landeigendurnir geri málstað og rök Landverndar að sínum. Í niðurlagi bréfsins kemur fram að þeir krefjast þess að báðar matsskýrslurnar, þ.e. háspennulínunumatið og sameiginlega matið, verði endurskoðaðar.

2. MÁLAVEXTIR

Þann 18. febrúar 2008 tók Skipulagsstofnun þá ákvörðun að ekki skyldi fara fram sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum álvers á Bakka við Húsavík, Þeistareykjavirkjunar, stækkunar Kröfluvirkjunar og háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum til Húsavíkur, sbr. 2. mgr. 5. gr. matslaganna. Þessi ákvörðun var kærð til umhverfisráðherra. Með úrskurði 31. júlí 2008 felldi ráðherra ákvörðunina úr gildi og kvað á um að umhverfisáhrif umræddra framkvæmda skyldu metin sameiginlega.

Í ljósi úrskurðar umhverfisráðherra lögðu Alcoa, Þeistareykir, Landsvirkjun og Landsnet þann 26. mars 2010 fram frummatsskýrslu um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum álvers á Bakka við Húsavík, Þeistareykjavirkjunar, Kröfluvirkjunar II og háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka við Húsavík í Norðurþingi, Skútustaðahreppi og Þingeyjarsveit til athugunar hjá Skipulagsstofnun samkvæmt matslögnum. Auk þess lagði Landsnet þann 26. apríl 2010 fram frummatsskýrslu um háspennulínur (220 kV) frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka við Húsavík og jarðstreng (132 kV) frá Bjarnarflagi að Kröflu, Norðurþingi, Skútustaðahreppi og Þingeyjarsveit til athugunar hjá Skipulagsstofnun samkvæmt matslögnum. Framkvæmdirnar og frummatsskýrslurnar voru auglýstar opinberlega í apríl 2010 og lágu frammi til kynningar frá 30. apríl til 14. júní 2010. Skipulagsstofnun leitaði umsagna hjá viðkomandi sveitarfélögum og opinberum stofnunum. Auk umsagna frá þeim bárust stofnuninni tvær athugasemdir vegna sameiginlega matsins og sjö athugasemdir vegna mats á umhverfisáhrifum háspennulínanna og jarðstrengsins.

Þann 5. október 2010 lögðu ofangreindir aðilar fram matsskýrslu um sameiginlegt mat álversins, virkjananna tveggja og háspennulínanna til Skipulagsstofnunar og matsskýrslu um háspennulínurnar og jarðstrenginn og óskuðu eftir álitum stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna. Álitin lágu fyrir 24. nóvember 2010.

3. SAMSKIPTI SKIPULAGSSTOFNUNAR VIÐ MÁLSHEFJENDUR OG FRAMKVÆMDARADILA

Með bréfi til Landsnets dags. 29. maí 2015 var fyrirtækinu gefinn kostur á að tjá sig um form- og efnishlið málsins áður en Skipulagsstofnun tæki ákvörðun um afgreiðslu á beiðni málshefjendanna. Var gefinn frestur til 3. júlí.

Þann 2. júlí 2015 bárust stofnuninni viðbrögð Landsnets. Með bréfi dags. 3. júlí sama ár gaf Skipulagsstofnun málshefjendum kost á að koma á framfæri athugasemdum við bréf Landsnets. Athugasemdir málshefjendanna bárust Skipulagsstofnun 27. júlí 2015.

Þann 4. september 2015 barst Skipulagsstofnun bréf frá þremur einstaklingum fyrir hönd 42% landeigenda í jörðinni Reykjahlíð. Í bréfinu eru settar fram athugasemdir við beiðni málshefjenda um endurskoðun umhverfismats. Þeir krefjast þess að Skipulagsstofnun hafni beiðninni sem og að hún hafni því að lagður verði jarðstrengur í stað loftlínu á svæðinu. Þá bárust stofnuninni 28. september sama ár athugasemdir málshefjenda við umrætt bréf.

Með tölvupósti til lögmanns málshefjenda dags. 19. október 2015 tilkynnti Skipulagsstofnun að afgreiðsla stofnunarinnar á beiðni þeirra hefði tafist og stefnt væri að afgreiðslu í lok nóvembermánaðar. Með tölvupósti stofnunarinnar til lögmanns málshefjenda dags. 27. nóvember 2015 var upplýst að ekki tækist að afgreiða beiðnina fyrir það tímamark og tilkynnt að afgreiðsla á beiðninni myndi tefjast.

Með bréfi til lögmanns málshefjenda dags. 7. júlí 2016 tilkynnti Skipulagsstofnun að hún teldi ekki rétt að afgreiða endurupptökubeiðnina á meðan úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála væri með kærur Landverndar og Fjöreggs til meðferðar vegna ákvarðana Skútustaðahrepps, Þingeyjarsveitar og Norðurþings um útgáfu framkvæmdaleyfa fyrir Kröflulínu 4 og Þeistareykjalínu 1. Í kærunum var byggt á sömu röksemdum og í endurupptökubeiðninni að því er varðar annmarka á umhverfismati háspennulínanna. Í því sambandi nefndi Skipulagsstofnun að henni bæri að taka mið af því, sem kæmi fram í úrskurðum nefndarinnar, í stjórnslustörfum sínum.

4. ER FYRIRHUGUÐ FRAMKVÆMD ÖNNUR EN SÚ SEM METIN VAR Í SAMEIGINLEGA MATINU?

Landvernd heldur fram, sem málshefjendur taka undir, að sú framkvæmd sem Landsnet fyrirhugar núna sé ekki sama framkvæmd og umhverfisráðherra úrskurðaði hinn 31. júlí 2008 að skyldi fara eftir 2. mgr. 5. gr. matslaganna. Sú framkvæmd hafi beinlínis tengst áætlunum um álver Alcoa á Bakka og vísa samtökin í því efni til forsendna úrskurðarins þar sem eftirfarandi kemur fram: „... hér er um að ræða fjórar tengdar framkvæmdir ...“ Þá vísa samtökin til eftirfarandi orða í úrskurðinum: „Þá fara

tengsl umræddra orkuframkvæmda innbyrðis og við fyrirhugað álver ekki á milli mála í fyrirbyggjandi gögnum, enda gera yfirlýst áform ráð fyrir því að framkvæmdirnar anni þörfum fyrirhugaðs álvers.“

Landvernd telur að af úrskurði ráðherra um sameiginlega umhverfismatið megi ráða að álver Alcoa hafi verið hluti af þeim framkvæmdum sem teldust tengdar í skilningi matslaganna og því ljóst að bygging álversins hafi verið forsenda hinna framkvæmdanna, m.a mats á umhverfisáhrifum flutningsmannvirkjanna. Ljóst sé að Alcoa hafi fallið frá áformum sínum um uppbyggingu álvers en nú standi til að ráðast í byggingu kísilmálmverksmiðju PCC, sem þarfnist mun minni orku en álverið og því sé ekki þörf á sambærilegu flutningskerfi og áður, þ.e. með 220 kV spennu. Í ljósi framangreinds telur Landvernd að fyrirhuguð framkvæmd sé ekki sú sama og lýst var í áðurgreindum úrskurði ráðherra.

Landsnet segir í bréfi sínu frá 2. júlí 2015 að hin fyrirhugaða framkvæmd sé hluti af þeirri framkvæmd sem tekin var til sameiginlegs mats á umhverfisáhrifum sem og sjálfstæðs mats. Um sé að ræða 220 kV háspennulínu frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka. Framkvæmdin sé sú sama og fjallað var um í mati á umhverfisáhrifum þrátt fyrir að ekki hafi orðið af fyrirhuguðu álveri Alcoa. Hún hafi verið aðlöguð þeim áformum sem uppi eru um uppbyggingu iðnaðarsvæðisins á Bakka. Við frekari uppbyggingu þess sé ljóst að ráðast þurfi í síðari áfanga framkvæmdarinnar og verði framkvæmdin þá á sömu forsendum og fjallað var um í matinu. Forsendur framkvæmdarinnar séu því óbreyttar.

Fyrir liggur að mat var lagt á umhverfisáhrif háspennulínanna, bæði sem staka framkvæmd og sem eina af þeim framkvæmdum sem féllu undir sameiginlega matið. Framkvæmdinni var lýst sem lagningu tveggja samsíða 220 kV lína frá Kröflu (Kröflulínur 4 og 5) yfir Reykjahlíðarheiði að tengivirki á Hólasandi. Frá Hólasandi greinist línurnar í sundur þar sem önnur línan fari norður að fyrirhuguðu tengivirki á Þeistareykjum (Hólasandslína 2) og þaðan norðvestur yfir Jónsnípúskarð að Höskuldsvatni (Þeistareykjalína 1). Hin línan frá Hólasandi fari þaðan í norður vestanmegin Lambafjalla að Höskuldsvatni (Hólasandslína 1). Frá Höskuldsvatni var fyrirhugað að línurnar lægju samsíða að iðnaðarlóðinni á Bakka.

Landvernd vísar í erindi sínu til minnisblaðs Landsnets um tengingu kísilvers á Bakka sem var fylgiskjal VII með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 52/2013 um heimild til samninga um kísilver í landi Bakka í Norðurþingi. Í því kemur eftirfarandi fram: „Gert er ráð fyrir tveimur línum frá Kröflu um Hólasand áleiðis til Bakka. Mun önnur línan fara um Þeistareyki og fyrirhuguð Þeistareykjavirkjun tengjast inn á hana. Fyrst um sinn stendur til að reisa 220 kV línu frá Kröflu um Þeistareyki að Bakka sem fyrst um sinn verður rekin á 132 kV en á Bakka stendur til að reisa kísilver. Frekari uppbygging flutningsvirkja mun haldast í hendur við það að fleiri notendur koma til á svæðinu til að nýta þá orku sem verður í boði í landshlutanum.“

Þetta er, að mati Skipulagsstofnunar, í samræmi við markmið framkvæmdarinnar sem Landsnet greindi frá í matskýrslu um háspennulínurnar árið 2010. Þar kemur fram að tilgangur framkvæmdanna sé að flytja nægjanlega raforku að iðnaðarlóð á Bakka við Húsavík frá háhitasvæðum í Þingeyjarsýslum. Þá er í matskýrslu sameiginlega matsins greint frá því að tilgangur með verkefnunum fjórum sé að nýta orku á viðkomandi orkuvinnslusvæðum svo byggja megi upp öflugum undirstöðuáttvinnugrein á Norðausturlandi og styrkja þannig stöðir byggðar í landshlutanum og skapa verðmæti með tekjum af orkusölu, orkuflutningi og framleiðslu til útflutnings. Samkvæmt framangreindu hefur ekki orðið breyting á fyrirhuguðum framkvæmdum við raforkuflutningskerfið, þ.e. háspennulínunum tveimur, frá því að metin voru umhverfisáhrif þeirra.

Í beiðni Landverndar, sem málshefjendur byggja málatilbúnað sinn á, er vísað til 5. gr., sbr. 6. gr. matslaganna, sem heimild fyrir því að vinna þurfi nýtt mat á umhverfisáhrifum háspennulínu frá Kröflu að Bakka.

Háspennulínur eru framkvæmdir sem eru tilgreindar í tölulið 3.08 í 1. viðauka matslaganna og falla í flokk A (áður 22. tölul. í 1. viðauka) og eru því matsskyldar skv. 1. mgr. 5. gr. matslaganna og hljóta málsmeðferð skv. IV. kafla laganna. Umræddar háspennulínur frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka við Húsavík hafa, eins og áður hefur komið fram, hlotið slíka málsmeðferð bæði sem stök framkvæmd og sem ein fjögurra framkvæmda í sameiginlegu mati.

Auk þess sem rakið er hér að framan bendir Skipulagsstofnun á úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 10, 17. og 27. október 2016 í málum nr. 46/2016 (Kröflulína 4 í Skútustaðahreppi), nr. 54/2016 (Þeistareykjalína 1 í Norðurþingi), nr. 96/2016 (Kröflulína 4 í Þingeyjarsveit) og nr. 95/2015 (Þeistareykjalína 1 í Þingeyjarsveit). Þar kemur fram sú afstaða nefndarinnar að þrátt fyrir að fallið hafi verið frá áformum um álver sé engum vafa undirorpið að mat það sem fram fór á háspennulínunum sérstaklega greini frá áhrifum þeirra framkvæmda sem metnar voru, m.a. Kröflulínu 4 og Þeistareykjalínu 1. Að mati nefndarinnar skipti ekki máli í því sambandi að ekki standi til nú að leggja allar þær línur sem matið tekur til.

Með vísan til framangreindrar umfjöllunar fellst Skipulagsstofnun ekki á þá afstöðu málshefjenda að hin fyrirhugaða framkvæmd sé ekki sú sama og lýst var í úrskurði ráðherra og var til umfjöllunar í hinu sameiginlega mati á umhverfisáhrifum. Að mati stofnunarinnar er um sömu framkvæmd að ræða. Af því leiðir að ekki eru fyrir hendi forsendur til að beita 5. gr, sbr. 6. gr. matslaganna, sem vísað er til í erindi Landverndar.

5. LAGAGRUNDVÖLLUR FYRIR BEIÐNI MÁLSHEFJENDA UM ENDURSKOÐUN Á ÁLITI UM HÁSPENNULÍNURNAR OG HINU SAMEIGINLEGA ÁLITI OG MATSSKÝRSLUM ÞEIM TENGDUM

5.1 12. gr. matslaganna

Í beiðni Landverndar, sem málshefjendur byggja m.a. máltilbúnað sinn á, er vísað til 2. mgr. 12. gr. matslaganna, sbr. 11. gr. laga nr. 74/2005, svo sem ákvæðið verður skýrt með hliðsjón af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands skv. Árósasamningi og EES-samningnum. Í bréfi lögmanns málshefjenda til Skipulagsstofnunar frá 27. júlí 2015 er einnig vísað til þessarar málsgreinar og sérstaklega krafist í niðurlagi bréfsins að báðar matsskýrslur, háspennulínumatíð og hið svokallaða sameiginlegt mat, verði endurskoðaðar.

Í bréfi Landsnets frá 2. júlí 2015 er vísað til afstöðu Skipulagsstofnunar um það hvernig túlka beri 2. mgr. 12. gr. sem kemur fram í ákvörðun stofnunarinnar frá 23. júní 2014 (sem varðar Suðvesturlínur). Þá áréttar fyrirtækið að orðalag 2. mgr. 12. gr. beri með sér að í málsgreininni er nánar kveðið á um efni 1. mgr. 12. gr. laganna, sbr. tilvísun málsgreinarinnar í 1. mgr. 12. gr. Enn fremur heldur fyrirtækið því fram að hið sameiginlega mat á umhverfisáhrifum sem lauk með álitni stofnunarinnar frá 24. nóvember 2010 sé í fullu gildi samkvæmt 12. gr. þrátt fyrir að nú séu ekki uppi áform um álver á Bakka. Það sama gildi um háspennulínumatíð sem lauk með álitni stofnunarinnar sama dag.

Hvorki í beiðni Landverndar né í bréfi lögmanns málshefjenda er vikið að efni 1. mgr. 12. gr. matslaganna. Að mati Skipulagsstofnunar verður að gæta innra samræmis milli þessara málsgreina. Þannig verður að túlka og beita ákvæði 2. mgr. með hliðsjón af ákvæði 1. mgr. Til stuðnings þessum lagaskilningi bendir stofnunin á að í 2. mgr. er sérstaklega vísað til ákvæðis 1. mgr.

Í 1. mgr. 12. gr. er mælt fyrir um að ef framkvæmdir hefjast ekki innan tíu ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lá fyrir skuli viðkomandi leyfisveitandi óska ákvörðunar stofnunarinnar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matsskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda er veitt. Samkvæmt þessu ákvæði þurfa að hafa liðið 10 ár frá því að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir. Í tilviki háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka eru liðin 6 ár frá því að umhverfismatsferli lauk og því eiga ákvæði 12. greinar matslaganna ekki við í þessu máli.

Ákvæði 12. gr. matslaganna eru skýr og fær Skipulagsstofnun ekki séð að alþjóðlegar skuldbindingar Íslands skv. Árósasamningi og EES-samningnum, sem vísað er til, hafi áhrif á túlkun hennar. Þá vísast til skýringarreglu 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæði sem hefur verið lýst í dómum Hæstaréttar.¹ Í dómum réttarins frá 9. desember 2010 í máli nr. 79/2010 og frá 2. október 2014 í máli nr. 92/2013 hefur eftirfarandi komið fram:

¹ Sjá grein Páls Hreinssonar „Samræmd EES-túlkun“. Tímarit lögfræðinga, 3. hefti, 64. árg. 2014, sérstaklega bls. 286-294.

„Í 3. gr. laga nr. 2/1993 er mælt svo fyrir að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur, sem á honum byggja. Slík lögskýring tekur eðli máls samkvæmt til þess að orðum í íslenskum lögum verði svo sem framast er unnt gefin merking, sem rúmast innan þeirra og næst kemst því að svara til sameiginlegra reglna sem gilda eiga á Evrópska efnahagssvæðinu, en **hún getur á hinn bóginn ekki leitt til þess að litið verði fram hjá orðum íslenskra laga.**“ (feitletrun Skipulagsstofnunar)

Almennar athugasemdir sem fylgdu frumvarpi því sem varð að lögum nr. 74/2005 sem og athugasemdir við 11. gr. frumvarpsins bera ekki með sér að tilurð ákvæðanna í 12. gr. matslaganna megi rekja til evrópskrar löggjafar, t.d. tilskipunar 85/337/EBE. Ekki hafa fallið dómar frá Hæstarétti, Evrópudómstólnum eða EFTA dómstólnum sem renna stoðum undir að 12. gr. matslaganna og túlkun Skipulagsstofnunar á henni sé í andstöðu við EES-rétt og Árósasamninginn.

Með framangreint í huga eru, að mati Skipulagsstofnunar, ekki fyrir hendi formlegar forsendur fyrir málshefjendur til að krefjast endurskoðunar á matsskýrslu Landsnets um háspennulínurnar og sameiginlegri matsskýrslu Landsnets um háspennulínurnar, Kröfluvirkjun II, Þeistareykjun og álverið á grundvelli 12. gr. matslaganna. Því er þeirri kröfu vísað frá. Þá er vísað frá beiðni um endurupptöku á álitni stofnunarinnar um háspennulínurnar og hinu sameiginlega álitni um línurnar, virkjanirnar og álverið, enda fjalla ákvæði 1. og 2. mgr. 12. gr. um endurskoðun á „matsskýrslu“ en ekki endurskoðun á „álitni“ um matsskýrsluna.

5.2 24. og 25. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993

Málshefjendur byggja málaltilbúnað sinn einnig á 24. og 25. gr. stjórnýslulaga sem grundvelli fyrir endurskoðun og afturköllun, sbr. bréf Landverndar frá 10. mars 2015.

Beiting 24. gr. og 25. gr. er háð því að tekin hafi verið stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga. Stjórnvaldsákvörðun hefur verið skilgreind með eftirfarandi hætti:

„Stjórnvaldsákvörðun er ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnýsluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni er kveðið á bindandi hátt um rétt eða skyldur þeirra í ákveðnu og fyrirbyggjandi máli. Þá er það yfirleitt einkennandi fyrir stjórnvaldsákvörðanir að þær eru teknar einhliða af stjórnvöldum og oftast á skriflegan hátt.“²

Í 11. gr. matslaganna er kveðið á um álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Eins og ákvæði 11. gr. eru úr garði gerð telur Skipulagsstofnun að í álitni hennar um mat á umhverfisáhrifum felist ekki „bindandi úrlausn“ um réttindi og skyldur framkvæmdaraðila. Af því leiðir að álit stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka er ekki stjórnvaldsákvörðun. Til frekari stuðnings þessari afstöðu bendir Skipulagsstofnun á að samkvæmt 2. mgr. 13. gr. matslaganna, sbr. 13. gr. laga nr. 74/2005 og 6. gr. laga nr. 138/2014, skal leyfisveitandi við útgáfu leyfis til matsskyldrar framkvæmdar „taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum“. Í athugasemdum við 13. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 74/2005 kemur fram að sé leyfi veitt þar sem tekið er á einhverjum eða öllum þáttum með öðrum hætti en fram kemur í álitinu þurfi leyfisveitandi að geta fært rök fyrir niðurstöðu sinni. Álit Skipulagsstofnunar „bindi því ekki hendur þess“ stjórnvalds sem fer með útgáfu leyfis til framkvæmda.³ Ef leyfisveitandi tekur á einhverjum eða öllum þáttum með öðrum hætti en fram kemur í álitinu er ljóst að álitnið bindur heldur ekki hendur framkvæmdaraðila.

Samkvæmt 3. mgr. 14. gr. matslaganna getur framkvæmdaraðili kært til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála ákvörðun stofnunarinnar skv. 2. mgr. 8. gr. um synjun matsáætlunar eða breytingar á henni og ákvörðun stofnunarinnar skv. 1. mgr. 10. gr. um að frummatsskýrsla uppfylli ekki þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. eða matsáætlun skv. 8. gr. Í umræddri 3. mgr. 14. gr. er ekki minnst á að álit skv. 11. gr. sé kæránleg ákvörðun. Með kæránlegri ákvörðun er yfirleitt átt við stjórnvaldsákvörðun sem

² Páll Hreinsson, 2013: Stjórnýsluréttur - málsmeðferð, bls. 162.

³ Alþt. 2004-2005, A-deild, þskj. 241, 235. mál.

aðili máls eða annar sá sem á kærurétt skýtur til æðra stjórnvalds. Með hliðsjón af því telur Skipulagsstofnun að umrætt ákvæði 3. mgr. 14. gr. renni frekari stoðum undir að álitid sé ekki stjórnvaldsákvörðun.

Auk framangreinds er bent á niðurstöðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins frá 22. september 2015 vegna kæru AGC á álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum kísilmálmverksmiðju Thorsil í Helguvík frá 1. apríl 2015. Niðurstaða ráðuneytisins er að álit um mat á umhverfisáhrifum sé ekki stjórnvaldsákvörðun í skilningi 26. gr. stjórnsýslulaga.

Með framangreind atriði í huga eru, að mati Skipulagsstofnunar, ekki fyrir hendi forsendur fyrir málshefjendur til að óska eftir endurupptöku á álit stofnunarinnar um háspennulínurnar og hinu sameiginlega álit um línurnar, Kröfluvirkjun II, Þeistareykjavirkjun og álverið á grundvelli 24. gr. stjórnsýslulaga og/eða afturköllun á grundvelli 25. gr. sömu laga. Því er þeirri beiðni vísað frá.

5.3 Afstaða Skipulagsstofnunar til málatilbúnaðar málshefjenda á grundvelli óskráðra reglna stjórnsýsluréttar um endurupptöku og afturköllun

5.3.1 Umhverfismat áætlunar

Í bréfi lögmanns málshefjenda frá 27. júlí 2015 kemur fram að það sé ljóst að ekki hafi farið fram umhverfismat áætlunar, sbr. lög nr. 105/2006, á þeirri kerfisáætlun sem var grundvöllur umhverfismatanna, bæði þess sameiginlega og háspennulínumatsins. Með úrskurði umhverfis- og auðlindaráðherra frá 21. maí 2013 hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að kerfisáætlun Landsnets sem því er skylt að gera árlega, sbr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003, sé áætlun sem fellur undir gildissvið laga nr. 105/2006. Þá segir í bréfinu að umhverfismat samkvæmt lögum nr. 106/2000 ryðji ekki burt skyldu til að gera umhverfismat áætlunar samkvæmt lögum nr. 105/2006 og ættu að ganga framur samkvæmt reglunni um að yngri lög gangi framur eldri (i. lex posterior derogast legi priori). Auk þess hafi þessar tvær tegundir umhverfismata ólíkan tilgang og sæti ólíkri málsmeðferð.

Í bréfi Landverndar til Skipulagsstofnunar frá 20. mars 2015, sem málshefjendur vísa til, er byggt á því að ekki hafi farið fram umhverfismat skv. ákvæðum laga nr. 105/2006, sbr. tilskipun 2001/42/EB, fyrir eða samhliða fyrirliggjandi umhverfismati sem lauk 2010. Evróputilskipanir 85/337 og 2011/92 séu skuldbindandi fyrir Íslands, sbr. 7. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993 beri að skýra íslensk lög sem eru innleiðing á EES-reglum til samræmis við EES-reglurnar. Í bréfinu er vísað til framangreinds úrskurðar ráðherra. Þá kemur fram í bréfinu að ekki hafi reynt á skýringu samspils laga nr. 105/2006 og 106/2000 fyrir íslenskum dómstólum þannig að varpi ljósi á álitafnið um hvort umhverfismat á framkvæmd geti komið í stað umhverfismats áætlunar. Ljóst sé af dómafordæmum Evrópudómstólsins, sbr. 6. gr. EES-samningsins til hliðsjónar, að litid sé á umhverfismat framkvæmdar annars vegar og áætlunar hins vegar sem ólíka málsmeðferð, með ólíkan tilgang. Umhverfismat framkvæmdar komi samkvæmt þessum fordæmum ekki í stað umhverfismats áætlunar og öll skilyrði tilskipunar 2001/42/EB verði að vera uppfyllt svo unnt sé að líta svo á að umhverfismat framkvæmdar hafi farið fram. Í þessu efni er í bréfinu vísað til þriggja dóma Evrópudómstólsins; C-567/10, C-295/10 og C-41/11. Af dómunum megi ráða, að mati málshefjenda, að öll skilyrði tilskipana 2001/42 og 2011/92 þurfi að vera uppfyllt og að umhverfismat framkvæmdar geti ekki komið í stað umhverfismats áætlunar. Í því tilviki sem hér um ræðir hafi, að mati þessara aðila, ekki farið fram umhverfismat á raunhæfum valkostum í þeim kerfisáætlunum sem lágu fyrir við umhverfismat framkvæmdar, svo sem áskilið sé í tilskipun 2001/42 og f-lið 2. mgr. 6. gr. laga nr. 105/2006. Þá hafi ekki farið fram kynning á tillögu að kerfisáætlun, svo sem áskilið er í tilskipun 2001/42 og 7. gr. laga nr. 105/2006 og afgreiðsla hennar hafi heldur ekki farið eftir ákvæðum 9. gr. laganna. Af þessum sökum sé umhverfismat framkvæmdarinnar ólögmeitt og ógildanlegt.

Skipulagsstofnun bendir á að í framangreindum úrskurðum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála um Kröflulínu 4 (Skútustaðahreppur) og Þeistareykjalínu 1 (Norðurþing) er fjallað um tengsl og samspil umhverfismats áætlana og umhverfismats framkvæmda. Í úrskurðunum er vikið að því að í umhverfisskýrslum með kerfisáætlunum Landsnets 2014-2023 og 2015-2024 sé fjallað um

háspennulínurnar frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka og tekið fram að sú umfjöllun sé byggð á matsskýrslu fyrirtækisins vegna línanna og álitni Skipulagsstofnunar frá 24. nóvember 2010. Umhverfismat áætlaða hafi þannig farið fram á umræddum kerfisáætlunum. Þá segir í úrskurðinum um Kröflulínu 4 í Skútustaðahreppi að þrátt fyrir að rökrétt sé að umhverfismat áætlaða fari fram á undan umhverfismati einstakra framkvæmda sé það hvorki rökbundið nauðsyn né lögmælt að um sé að ræða nauðsynlegan undanfara slíks mats.

5.3.2. Jarðstrengur raunhæfur valkostur og aðrar málsástæður málshefjenda

Í bréfi Landverndar frá 10. mars 2015, sem málshefjendur byggja málalíbúnað sinn á, er haldið fram að ákvæði 1. mgr. 8. gr. og 2. mgr. 9. gr. matslaganna verði að koma til nýrrar skoðunar. Ekki sé samkvæmt orðanna hljóðan nein lagaheimild til að víkja í umhverfismati frá kröflu um umhverfismat raunhæfra valkosta og samanburð þeirra. Raunhæfu valkostirnir í skilningi matslaganna við hinar breyttu aðstæður séu augljóslega aðrir en þeir kostir sem settir voru fram í matsáætlun í fyrirbyggjandi umhverfismati. Stafi það af því að framkvæmdirnar séu ólíkar, hafi ólíkan tilgang og umfang. Annað umfang merki með öðrum orðum að nýir möguleikar og nýir valkostir komi til skoðunar. Ekki sé gert ráð fyrir nema einni flutningslínu frá Kröflu til Bakka. Í samræmi við þessa stöðu geti raunhæfir valkostir skv. 1. mgr. 8. gr. og 2. mgr. 9. gr. matslaganna verið a.m.k. fimm, þ.e. 132 kV loftlína, 132 kV jarðstrengur, 220 kV loftlína, 220 kV jarðstrengur og blanda af tveimur eða fleiri af umræddum leiðum. Allir þessir valkostir kunni að uppfylla markmið framkvæmdar þeirrar er sé fyrirhuguð nú, og séu þannig raunhæfir valkostir í skilningi matslaganna og beri því samkvæmt lögunum að meta umhverfisáhrif þeirra og bera saman.

Í bréfi Landsnets frá 2. júlí 2015 kemur m.a. fram að þau atvik sem Landvernd telji til tengist í flestum tilvikum öðrum framkvæmdum en framkvæmdum Landsnets. Þannig séu taldar til breytingar á forsendum varðandi álverksmiðju og virkjanir. Þessar framkvæmdir hafi verið hluti af hinu sameiginlega mati sem hafi ekki þýðingu í þessu máli þar sem einnig hafi farið fram sjálfstætt mat á framkvæmdum fyrirtækisins. Landsnet andmælir þeim orðum málshefjenda að hin fyrirhugaða framkvæmd fjalli um orkuflutning af allt öðru umfangi og eðli en var til umfjöllunar í umhverfismatinu. Ekkert hafi breyst í áætluðu umfangi orkuflutnings þótt framkvæmdum verði áfangaskipt í ljósi þess að uppbygging orkuþarfar verði önnur en gert hefði verið ráð fyrir í sameiginlegu mati framkvæmda á sínum tíma.

Skipulagsstofnun vísar til umfjöllunar að framan í 4. kafla varðandi umfang og eðli framkvæmdarinnar.

Í 9. gr. matslaganna eru ákvæði um gerð og efni frummatsskýrslu. Í 2. mgr. 9. gr. er m.a. kveðið á um að í frummatsskýrslu skuli ávallt gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman.

Í frummatsskýrslu og matsskýrslu Landsnets vegna háspennulínanna er ekki að finna mat á jarðstreng sem valkosti, hvort sem um væri að ræða á allri leið háspennulínanna eða að hluta til, og samanburð á slíkum valkosti við lagningu loftlína. Kafli 4.2 í matsskýrslunni hefur aðeins að geyma almennan samanburð á jarðstrengjum og loftlínunum.

Í úrskurðum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála um Kröflulínu 4 og Þeistareykjalínu 1 (Skútustaðahreppur, Norðurþing og Þingeyjarsveit) er komist að þeirri niðurstöðu að annmarkar séu á álitni Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum háspennulínanna. Í úrskurðunum er vikið að því að um jarðstrengi hafi verið fjallað með almennum hætti í tillögu Landsnets að matsáætlun. Í endanlegri matsskýrslu fyrirtækisins hafi enn verið fjallað um jarðstrengi almennt. Þannig sé það eitt tiltekið um umhverfisáhrif jarðstrengja að sýnileiki loftlína sé augljóslega mun meiri en jarðstrengja, hins vegar sé umhverfisáhrif við lagningu þeirra mun meiri en við lagningu loftlína og því sé lagning loftlínu afturkræfari framkvæmd en lagning jarðstrengja. Að mati nefndarinnar fullnægir þessi umfjöllun ekki þeim áskilnaði 2. mgr. 9. gr. matslaganna að gerð sé grein fyrir helstu möguleikum sem til greina komi og umhverfisáhrifum þeirra og þeir bornir saman. Þá lýsir úrskurðarnefndin þeirri afstöðu sinni að engar sérstakar rannsóknir hafi farið fram í tilefni matsins og sé hvorki í tillögu að matsáætlun né matsskýrslu vitnað til heimilda þar um eða þeirra getið í heimildaskrá. Sú aðferð að

leggja fram jarðstrengi sem valkost án rannsókna eða tilvísan til heimilda um það hvernig þeir kæmu til greina við þá framkvæmd sem lögð var fram til mats, og án marktæks samanburðar við aðra valkosti, sé ekki viðunandi. Sé ekki hægt að líta svo á að um raunverulegan valkost hafi verið að ræða, enda hafi ekki farið fram sérstakt mat á áhrifum jarðstrengja sem valkost.

Síðan segir í úrskurðunum: „Þrátt fyrir þá annmarka sem úrskurðarnefndin telur vera á álit Skipulagsstofnunar og að framan er lýst, verður eins og atvikum háttar í þessu tiltekna máli ekki litið svo á að annmarkarnir séu svo verulegir að á álitinu verði ekki byggt.“ Í því sambandi nefnir nefndin að matið sé um margt ítarlegt og að kostir um mismunandi leiðarval hafi verið metnir með fullnægjandi hætti. Með þetta í huga er ljóst, að mati Skipulagsstofnunar, að álit stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum háspennulínanna, sem tekur m.a. til Kröflulínu 4 og Þeistareykjalínu 1, er í gildi.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er æðra stjórnvald gagnvart Skipulagsstofnun og ber stofnuninni því að taka mið af því sem kemur fram í úrskurðum hennar um Kröflulínu 4 og Þeistareykjalínu 1. Af því leiðir að ekki er grundvöllur fyrir stofnunina til að taka afstöðu, á grundvelli ólögfesta reglna um endurupptöku og afturköllun, til annarra málsástæðna og lagaraka málshefjenda sem lúta að umhverfismati háspennulínanna og koma fram í endurupptökubeiðni þeirra. Skipulagsstofnun telur ekki tilefni til að taka afstöðu til þess hvort annmarkar séu á sameiginlega matinu sem réttlæti endurupptöku þess, enda fór fram sjálfstætt umhverfismat fyrir háspennulínurnar og úrskurðarnefndin hefur komist að þeirri niðurstöðu að álit um matið sé í gildi. Eins og kemur fram í framangreindum úrskurðum nefndarinnar er matið sem fór fram á áhrifum háspennulínanna á umhverfið ítarlegra en hið sameiginlega mat.

6. NIÐURSTAÐA

Með hliðsjón af framangreindu er það ákvörðun Skipulagsstofnunar að hafna kröfu málshefjenda um að hún taki ákvörðun um að nýtt umhverfismat fari fram á hinni fyrirhuguðu framkvæmd um byggingu háspennulínu frá Kröflu að Bakka.

Þá er það ákvörðun stofnunarinnar að vísa frá kröfu málshefjenda um endurskoðun á matsskýrslu Landsnets um háspennulínurnar og sameiginlegri matsskýrslu fyrirtækisins um línurnar, Kröfluvirkjun II, Þeistareykjavirkjun og álverið á grundvelli 12. gr. matslaganna. Einnig er vísað frá beiðni um endurupptöku á álit stofnunarinnar um háspennulínurnar og hinu sameiginlega álit um línurnar, virkjanirnar og álverið á grundvelli sömu lagagreinar. Þar að auki er vísað frá beiðni um endurupptöku og/eða afturköllun á álit stofnunarinnar og hinu sameiginlega álit á grundvelli 24. gr. og 25. gr. stjórnsýslulaga.

Loks er það ákvörðun Skipulagsstofnunar að hafna beiðni málshefjenda um að stofnunin endurskoði og/eða afturkalli á ólögfestum grundvelli álit sitt frá 24. nóvember 2010 um matsskýrslu Landsnets um háspennulínurnar.

Beðist er velvirðingar á þeim drætti sem hefur orðið á afgreiðslu málsins en hann má, að mestu leyti, rekja til anna hjá stofnuninni. Einnig má rekja hann til þess að stofnunin ákvað að fresta afgreiðslu málsins á meðan kærur er lutu að veitingu framkvæmdaleyfa fyrir Kröflulínu 4 og Þeistareykjalínu 1 voru til meðferðar hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, en í kærnunum reyndi m.a. á sömu álitaefni og komu fram í endurupptökubeiðninni.


Ottó Björgvin Óskarsson