

Landvernd
Guðmundur Ingi Guðbrandsson, framkvæmdastjóri
Pórunnartún 6
105 Reykjavík

Reykjavík, 31. ágúst 2015
Tilvísun: 201503045/5.0

Efni: Krafa um endurskoðun umhverfismats háspennulína frá Kröflu að Bakka

Vísað er til erindis Landverndar til Skipulagsstofnunar frá 10. og 20. mars sl. þar sem þess er farið á leit að stofnunin taki ákvörðun um að nýtt umhverfismat skv. lögum nr. 106/2000 fari fram á fyrirhugaðri framkvæmd Landsnets hf., háspennulínu frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka.

Í fyrsta lagi er krafa Landverndar byggð á því að fyrirhuguð framkvæmd sé önnur en sú sem metin var í sameiginlegu mati á umhverfisáhrifum álvers á Bakka, Þeistareykjavirkjunar, Kröfluvirkjunar II og háspennulína frá Kröflulínu og Þeistareykjum að Bakka, sbr. matskýrslu dags. í október 2010.

Í öðru lagi er krafa Landverndar byggð á því að þau atvik séu uppi að krefjast verði að Skipulagsstofnun endurskoði álit sitt dags. 24. nóvember 2010 um háspennulínur frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka, þar sem frummatsskýrsla í því máli sé ekki í samræmi við ákvæði 9. gr. laga nr. 106/2000 að því er varðar hina fyrirhuguðu framkvæmd eins og hún liggur fyrir, sbr. lýsingu í gögnum (minnisblað Landsnets með frumvarpi til laga nr. 52/2013 og kerfisáætlun 2014-2023).

Með tölvupósti til Landverndar dags. 28. maí sl. tilkynnti Skipulagsstofnun að afgreiðsla á beiðni samtakanna lægi fyrir í júnímánuði. Þar sem ekki tókst að afgreiða beiðnina fyrir þann tíma var Landvernd upplýst með tölvupósti hinn 11. ágúst sl. að stefnt væri að því að ljúka afgreiðslu á beiðninni fyrir 1. september nk. Beðist er velvirðingar á þeim drætti sem hefur orðið á að afgreiða erindið.

1. 12. gr. laga nr. 106/2000

Í erindi Landverndar er þess krafist að Skipulagsstofnun endurskoði álit sitt frá 24. nóvember 2010 um mat á umhverfisáhrifum háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka. Í erindinu vísar Landvernd í fyrsta lagi til 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum (hér eftir nefnd matslögin) svo sem ákvæðið verði skýrt með hliðsjón af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands skv. Árósasamningi og EES-samningnum.

Í erindi Landverndar er ekki vísað til 1. mgr. 12. gr. heldur aðeins 2. mgr. Að mati Skipulagsstofnunar verður að gæta innra samræmis milli þessara málsgreina sem leiðir til þeirrar ályktunar að túlka og beita beri 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 eingöngu

liðin tæp 5 ár frá því að umhverfismatsferli lauk og því eiga ákvæði 12. greinar matslaganna ekki við í þessu máli.

Skipulagsstofnun fær ekki séð að alþjóðlegar skuldbindingar Íslands skv. Árósasamningi og EES-samningnum, sem Landvernd vísar til, geti breytt framangreindri afstöðu stofnunarinnar. Stofnunin leggur áherslu á að ákvæði 12. gr. eru skýr. Þá hefur skýringarreglu 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæði 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:

„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)

Einnig bendir stofnunin á að almennar athugasemdir sem fylgdu frumvarpi því er 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 (nú 2011/92/EB). Enn fremur bendir stofnunin á að ekki hafa fallið dómar frá Hæstarétti, Evrópuþómstólnum og EFTA dómstólnum sem renna stoðum undir að 12. gr. og túlkun Skipulagsstofnunar á greininni sé í andstöðu við EES-rétt og Árósasamninginn.

2. 24. og 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993

Í öðru lagi er í beiðni Landverndar vísað til 24. gr. og 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sem grundvallar fyrir endurskoðun og afturköllun.

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

„Stjórnvaldsákvörðun er ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnsýsluvalds 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 áliti 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 álitið bindur heldur ekki hendur framkvæmdaraðila.

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

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

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

Þá vekur stofnunin athygli á því að 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 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 álit sé ekki stjórnvaldsákvörðun.

Með framangreind atriði í huga eru, að mati Skipulagsstofnunar, ekki fyrir hendi forsendur fyrir Landvernd til að óska eftir endurupptöku á álit stofnunarinnar á grundvelli 24. gr. stjórnsýslulaga og/eða afturköllun á grundvelli 25. gr. sömu laga.

3. Ólögfestar reglur um endurupptöku mála

Landvernd vísar í beiðni sinni til almennra ólögfestra reglna íslensks réttar um endurskoðun mála og byggir á sjónarmiðum sem koma fram í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2007 að því er varðar heimildir stjórnvalds til endurupptöku mála.

Í beiðni Landverndar kemur einnig fram að Landvernd sé félagasamtök á sviði umhverfisverndar sem hafa látið sig málefni sem varða raforkuflutning miklu varða undanfarin ár. Samtökin hafi sent inn athugasemdir við frummatsskýrslu um málið 2010. Þau telji því ótvírætt að þau eigi aðild að málinu, sem samtök almennings, og með vísan til ákvæða Árósasamningsins.

Samkvæmt b-lið 1. gr. matslaganna er markmið þeirra að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar. Þá er að finna í alþjóðlegum samningum sem taka til umhverfisverndar, sem Ísland er aðili að, markmið af sama eða svipuðum toga, sbr. t.d. ákvæði 73. gr. EES-samningsins og aðfararorð Árósasamningsins. Þessi markmið verður Skipulagsstofnun að hafa í huga, hvort sem um er að ræða lögbundið eftirlit stofnunarinnar með framkvæmd matslaganna eða aðra stjórnsýslu hennar á grundvelli annarra laga eða á ólögfestum grundvelli.

Þrátt fyrir framangreind markmið verður Skipulagsstofnun að gæta að reglum og lagasjónarmiðum á sviði stjórnsýsluréttar.

Samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttar er aðili máls sá sem hefur lögvarinna, verulegra og sérstakra hagsmuna að gæta af úrlausn máls. Þetta gildir ekki aðeins um endurupptöku máls á grundvelli stjórnsýslulaga heldur einnig á grundvelli ólögfestra reglna stjórnsýsluréttar um endurupptöku. Landvernd hefur, að mati Skipulagsstofnunar, ekki þessara hagsmuna að gæta í máli því sem lýtur að álit stofnunarinnar um umhverfismat háspennulínanna tveggja.

Skipulagsstofnun bendir á að Árósasamningurinn tekur ekki afstöðu til þess hver réttarstaða þeirra er sem nýta sér það að koma að athugasemdum á meðan ákvörðun samkvæmt 6. gr. samningsins er undirbúin. Samningurinn leysir ekki heldur úr því álitaefni hvort þeir hafi, með því að nýta sér réttinn, stöðu aðila. Með þetta í huga telur stofnunin að umhverfisverndarsamtök geti ekki byggt aðild sína á Árósasamningnum einum. Að mati Skipulagsstofnunar þarf atbeina löggjafans, Alþingis, til að veita umhverfisverndarsamtökum slíka aðild að málum.

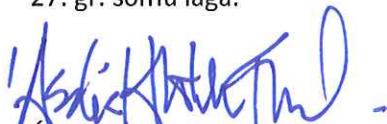
Samkvæmt framangreindu getur Landvernd ekki óskað eftir endurupptöku á álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka á grundvelli óskráðra reglna.

4. Niðurstaða

Með vísan til þess sem er rakið að framan er það ákvörðun Skipulagsstofnunar að vísa frá beiðni Landverndar um endurskoðun á álit stofnunarinnar frá 24. nóvember 2010 um mat á umhverfisáhrifum háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka.

Í ljósi framangreinds verður hér ekki tekin afstaða til þess sem haldið er fram í erindi Landverndar, að hin fyrirhugaða framkvæmd Landsnets sé ekki sú sama og var til umfjöllunar í hinu sameiginlega mati á umhverfisáhrifum háspennulínanna, álvers á Bakka, Kröfluvirkjunar II og Þeistareykjavirkjunar. Skipulagsstofnun bendir á að stofnunin hefur til umfjöllunar erindi landeigenda á framkvæmdasvæði háspennulínanna þar sem tekin verður afstaða til þessa efnis.

Ákvörðunin er kæránleg til umhverfis- og auðlindaráðherra, sbr. 1. mgr. 26. gr. stjórnslulaga. Kæra skal borin fram innan þriggja mánaða frá því að Landvernd var tilkynnt um ákvörðunina, sbr. 1. mgr. 27. gr. sömu laga.


Ásdís Hlökk Theodórsdóttir


Ottó Björgvin Óskarsson