

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Skuggasundi 3
Reykjavík

uua@uua.is

17. maí 2016

Umbjóðendur mínir, **FJÖREGG**, félag um náttúruvernd og heilbrigt umhverfi í Mývatnssveit, kt. 699414-1040, Skútustaðahreppi, og **LANDVERND**, landgræðslu- og umhverfisverndarsamtök Íslands, kt. 640971-0459, Þórunnartúni 6, Reykjavík, hafa falið mér að kæra neðangreinda ákvörðun **SVEITARSTJÓRNAR SKÚTUSTAÐAHREPPS** og óska eftir stöðun yfirvofandi framkvæmda.

HIN KÆRÐA ÁKVÖRÐUN

Ákvörðun sveitarstjórnar Skútustaðahrepps hinn 20. apríl 2016, um að fela skipulagsfulltrúa sínum að gefa út framkvæmdaleyfi til Landsnets hf. fyrir framkvæmdinni Kröflulínu 4.

KÆRUHEIMILD

Kæruheimild er byggð á b-lið 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, sbr.: „ákvörðanir um að veita leyfi vegna framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum“.

AÐILD

Kæruaðild í máli þessu er byggð á 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Lýtur kæra þessi að ákvörðun sem fellur undir b-lið 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011.

Fjöregg er félag um náttúruvernd og heilbrigt umhverfi í Mývatnssveit. Markmið félagsins er verndun náttúru og umhverfis Mývatnssveitar. Samtökin voru stofnuð árið 2014 og félagsmenn eru um 70.

Landvernd eru umhverfisverndarsamtök á landsvísu, stofnuð 1969. Meginhlutverk samtakanna er verndun íslenskrar náttúru og umhverfis. Samtökin eru virkur þátttakandi í stefnumótun, fræðslu og upplýstri ákvarðanatöku í málum sem varða landnotkun, auðlindir og umhverfi. Félagsmenn í Landvernd eru um 4800 talsins.

Hvorutveggja samtökin eru opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald. Uppfylla þau bæði skilyrði 3. mgr. og 1. málslíðar 4. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011.

Umbjóðendur mínir senda ekki inn ársreikning og ársskýrslu með kæru þessari. Landvernd hefur áður átt aðild að kæru hjá úrskurðarnefndinni. Auðsótt er að útvega þessi gögn, ef nefndin óskar eftir því.

KÆRUFRESTUR

Hin kærða ákvörðun var tekin hinn 20. apríl 2016. Ákvörðunin hefur ekki verið auglýst, svo umbjóðendum mínum sé kunnugt. Umbjóðendur mínir fengu báðir vitneskju um hana hinn 26. apríl 2016, en frétt hafði birst um hana á vef Ríkisútvarpsins 25. apríl 2016. Er kærán því fram borin innan lögbundins kærufrests, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011.

KRAFA

Þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Ennfremur er þess krafist, að framkvæmdin samkvæmt hinni kærðu ákvörðun verði stöðvuð til bráðabirgða, skv. 5. gr. laga nr. 130/2011.

Því er beint til úrskurðarnefndarinnar að nefndarmenn kynni sér aðstæður á vettvangi, sbr. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011.

MÁLSATVIK

Leyfisveiting Skútustaðahrepps

Í fundargerð 34. fundar sveitarstjórnar Skútustaðahrepps, sem haldinn var hinn 20. apríl 2016, er eftirfarandi bókað undir lið 2, þar sem fjallað eru um fundargerð skipulagsnefndar Skútustaðahrepps frá 18. apríl 2016:

Liður 1. Kröflulína 4. Umsókn um framkvæmdaleyfi.

Sveitarstjórn samþykkir umsókn Landsnets um framkvæmdaleyfi vegna Kröflulínu 4 og felur skipulags- og byggingafulltrúa falið (svo) að gefa út framkvæmdaleyfið í samræmi við reglugerð um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012.

Sveitarstjórn áréttar bókun skipulagsnefndar að æskilegra hefði verið að hluti línunnar hefði verið lagður í jörð þar sem um er að ræða óraskað land. Jafnframt vekur sveitarstjórn athygli á að með kerfisáætlun og breytingu á

raforkulögum 65/2003 sbr. 9 gr. c hefur sjálfsákvörðunarréttur sveitarfélga (svo) verið skertur verulega sem leiðir af sér að áhrif sveitarfélaga á ákvörðun um landnotkun eru verulegum annmörkum háðar. Helgi Héðinsson vék af fundi við afgreiðslu þessa liðar.

Í fundargerð skipulagsnefndar Skútustaðahrepps frá 23. fundi nefndarinnar hinn 18. apríl 2016, er eftirfarandi bókað:

Erindi dags 18. mars 2016 frá Guðmundi Inga Ásmundssyni, forstjóra, f.h. Landsnets þar sem sótt er um framkvæmdaleyfi fyrir Kröflulínu 4, 220 kV háspennulínu.

Sótt er um framkvæmdaleyfi á grundvelli 13. og 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 sbr. og 6. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012 fyrir framkvæmdinni Kröflulína 4, 220 kV háspennulína. Framkvæmdin er matsskyld skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og er matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar fyrirbyggjandi og meðfylgjandi. Sótt er um framkvæmdina á grundvelli Aðalskipulags (svo) Skútustaðahrepps 2011-2023 þar sem gert er ráð fyrir háspennulínum sbr. 1. mgr. 7. gr. reglugerðar um framkvæmdarleyfi nr. 772/2000 (svo). Í aðalaskipulagi nágrannasveitarfélaganna Norðurbings og Þingeyjarsveitar er einnig gert ráð fyrir framkvæmdinni.

Meðfylgjandi eru gögn vegna framkvæmdaleyfisumsóknar, sbr. sérstaklega 2. og 3. gr. reglugerðar nr. 772/2000 (svo). Lýsing mannvirkja vegna útgáfu framkvæmdaleyfis, dags mars 2016, sem er aðalþáttur gagnanna er tekin saman af verkfræðistofnunni Mannviti f.h. Landsnets hf. Er vísað til hennar um frekari skýringar og lýsingar á framkvæmdinni. Lýsingin er þannig hluti þessarar umsóknar Landsnets um framkvæmdaleyfi.

Helgi Héðinsson og Pétur Snæbjörnsson viku af fundi og tóku ekki þátt í afgreiðslu málsins.

Skipulagssnefnd hefði talið æskilegra að leggja línuna að einhverju leyti í jörðu þar sem hún er mest áberandi. Nefndin leggst þó ekki gegn framkvæmdinni þar sem hún er í samræmi við Aðalskipulag (svo) Skútustaðahrepps 2010-2023 og fyrirhuguð framkvæmd uppfyllir skv. álit Skipulagsstofnunar frá 29. (svo) nóvember 2010 skilyrði 1. mgr. 14. gr. skipulagslaga um útgáfu framkvæmdaleyfis vegna matsskyldra framkvæmda vegna sameiginlegs mats á umhverfisáhrifum álvers á Bakka, Þeistareykjavirkjunar og háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum að Húsavík.

Skipulagsnefnd leggur til við sveitarstjórn að umsókn Landsnets vegna Kröflulínu 4 verði samþykkt og jafnframt verði skipulags- og byggingarfulltrúa falið að gefa út framkvæmdaleyfið í samærmi við reglugerð um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012.

Hinn 2. maí 2016 gaf skipulags- og byggingarfulltrúi Skútustaðahrepps loks út framkvæmdaleyfi, sjá fskj. 3. Þar kemur efnislega fram, auk þess sem ofangreind bókun skipulagsnefndar er tekin upp orðrétt, að fyrir hafi legið annars vegar leyfisumsókn Landsnets frá 18. mars 2016 og hins vegar hafi fylgt upplýsingar með umsókninni. Þá kemur í leyfinu fram að aðskipulags- og byggingarfulltrúi Skútustaðahrepps fari með eftirlit framkvæmdar, leyfi renni út hafi framkvæmdir, er felist í að yfirborð jarðar sé hreyft, ekki hafist innan 12 mánaða frá útgáfu leyfis. Loks kemur fram að leyfið sé ótímabundið en miðist við framkvæmdatíma verks.

Lýsing framkvæmdar og fyrri málsmeðferð

Framkvæmdin sem um ræðir er lagning 220 kílóvolta loftlínu frá gufuaflsvirkuninni í Kröflu að gufuaflsstöð sem unnið er að á vegum Landsvirkjunar að Þeistareykjum í Suður-Þingeyjarsýslu og á að framleiða um 50 megavött af rafmagni í fyrsta áfanga. Innan Skútustaðahrepps er fyrirhugað að línan liggja í landi þriggja jarða; Reykjahlíðar, Grímsstaða og Þeistareykja.

Hinn 24. nóvember 2010 gaf Skipulagsstofnun út rökstutt álit sitt, skv. 11. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda (hér eftir matslögin), á matskýrslu fyrir sameiginlega framkvæmd verksmiðju Alcoa sem fyrirhuguð var á Bakka við Húsavík, gufuaflsvirkjanir Landsvirkjunar í Bjarnarflagi og á Þeistareykjum og tvöfalda háspennulínu Landsnets frá Kröflu til Bakka.

Horfið var frá ofangreindum framkvæmdaáætlunum árið 2012, eftir að ekki náðist samkomulag milli Alcoa og Landsvirkjunar um kaup þess fyrrnefnda á orku sem samsvarar um á 600 megawatta afli fyrir álverksmiðju á Bakka.

Árið 2015 hóf Landsvirkjun undirbúning byggingar gufuaflsvirkjunar fyrir um 50 megawatta uppsett afl á Þeistareykjum, eftir að fyrirækið náði samningum við fyrirtækið PCC um að selja því raforku sem næmi allt að 58 megawatta uppsettu afli fyrir kísilverksmiðju er PCC hyggst reisa á Bakka. Til þess að svo megi verða, vantar umrædda orku, en einng flutningslínur raforku til Bakka sem bera svo mikið afl. Flutningslínur með 132 kílóvolta rekstarspennu þarf til að bera það afl, þó ekki þannig að slík flutningslína væri nærri fulllestuð. Hefur þessi samningur orðið til þess

að nú stendur yfir bygging gufuafsvirkjunar að Þeistareykjum á vegum Landsvirkjunar.

Í kerfisáætlun Landsnets fyrir fáeinum árum komu fyrirætlanir um raflínu frá Kröflu til Bakka á nýjan leik inn á áætlanir þess fyrirtækis, en eru nú nokkuð breyttar. Í framkvæmdaáætlunarhluta árlegrar kerfisáætlunar Landsnets, sem samþykkt var af Orkustofnun hinn 25. apríl 2016, kemur fram áætlun um að leggja svokallaða Kröflulínu 4, frá Kröflu að Þeistareykjum. Til stendur að byggja raflínuna fyrir 220 kílóvolta rekstrarspennu, með þremur leiðurum, en þeir geta borið um 450 megavoltampera (MVA) aflflutning eftir því sem fram kemur í leyfisbeiðni. Fyrirtækið fyrirhugar einnig að byggða aðra línu, Þeistareykjalínu 1, frá Þeistareykjum til Bakka, einnig hannaða fyrir 220 kílóvolta rekstrarspennu.

Í janúar 2016 bauð Landsnet út vinnu við línuvegi, meðfram hinni fyrirhugðu línu, sem notaðir verða allan rekstraríma loftlínanna, um 70 ár. Útboðið náði einnig til annarar jarðvinnu, þ.e. gerð steyptra undirstaða undir háspennulínumöstur.

Í fréttum á RÚV hinn 15. febrúar 2016¹ kom fram að tilboð hefðu verið opnuð í útboði Landsnets á undirbúningsvinnu vegna lagningar háspennulína sem tengja eigi saman Kröflustöð, nýja virkjun á Þeistareykjum og iðnaðarsvæðið á Bakka v/ Húsavík. Fram kemur að öll hafi tilboðin reynst töluvert yfir kostnaðaráætlun og Landsnet muni á næstunni taka afstöðu til þeirra. Þá kemur í fréttinni fram að háspennulínurnar tvær sem reisa eigi, nefndar Þeistareykjalína 1 og Kröflulína 4, verði á spennunni 220 kílóvolt. Frá Kröflu að Þeistareykjum verði línan 32,6 km og vegalengdin þaðan á Bakka verði 28,8 km. Ráðgert sé að ljúka við framkvæmdina í september 2017, þegar straumur verði settur á línurnar.

Fram kemur í leyfisbeiðni Landsnets til Skútustaðahrepps, sem dagsett er 18. mars 2016, að stefnt sé að því að hefja framkvæmdir við Kröflulínu 4 snemma árs 2016. Segir að stefnt sé að því að ljúka framkvæmdum í árslok á næsta ári og að tengingu Kröflulínu 4 við Þeistareykjavirkjun verði um mánaðarmótin júní/júlí 2017 þegar stefnt sé að gangsetninginu þeirrar virkjunar. Heldur hefur því hert á áætlununum eftir því sem á líður. Í beiðninni kemur fram að hefja þurfi framkvæmdir sem fyrst.

Í Morgunblaðinu 24. mars 2016 kom fram á bls. 15 að tilboð hefðu verið opnuð í útboði Landsnets í tengivirki að Kröflu, Þeistareykjum og Bakka en ekkert kom þar fram um framkvæmdirnar að öðru leyti en að þær væru hluti af framangreindri tengingu.

¹ <http://www.ruv.is/frett/oll-tilbod-yfir-kostnadaraaetlun>

Viðbrögð umbjóðenda minna

Hinn 26. apríl 2016 varð umbjóðendum mínum kunnugt um ákvörðun sveitarstjórnarinnar sem mál þetta snýst um, svo sem fyrr segir.

Fundað var af hálfu umbjóðanda míns Landverndar með fulltrúum sveitarstjórnar Skútustaðahrepps hinn 6. maí sl. um stöðu Mývatns og um framangreint mál. Í framhaldi var óskað eftir öllum gögnum máls og bárust þau frá skipulags- og byggingarfulltrúa hinn 11. maí sl. Tóku umbjóðendur mínir þá ákvörðun að nauðynlegt væri að krefjast stöðvunar framkvæmda sem yfirvofandi væru og ákváðu þau að kæra ákvörðun sveitarstjórnarinnar á grundvelli heimilda er umhverfisverndarsamtökum sem uppfylla ákveðin lagaskilyrði er veitt til aðildar að slíku kærumáli. Fólu þau undirrituðum lögmanni að fara með málið gagnvart úrskurðarnefndinni. Ekki er kunnugt um hvort þeir er eiga lögvarða hagsmuni í málinu hafi eða hyggist bera ákvörðun sveitarstjórnarinnar einnig undir úrskurðarnefndina, svo sem þeim er heimilt skv. fyrsti málslíður 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011.

Umbjóðendur mínir telja, vegna þeirra almannahagsmuna er tengdir eru náttúruvernd við Mývatn að lögum og í huga þjóðarinnar, sem og m.t.t. þeirra skyldna er lagðar eru á umhverfisverndarsamtök í Árósasamningi um aðgang að upplýsingum, þátttökurétt og réttláta málsmeðferð í umhverfismálun, að ekki verði undan því skotist að samtökin láti reyna á lögmeði ákvörðunar sveitarstjórnarinnar eins og á stendur. Hafa samtökin tilkynnt sveitarstjórninni um þetta.

LAGAÁKVÆÐI SEM Á REYNIR

Skipulags- og umhverfismatslöggjöf

Lagafyrirmæli um framkvæmdaleyfi er að finna í 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, er hljóðar svo:

Framkvæmdaleyfi vegna matsskyldra framkvæmda.

Óheimilt er að gefa út leyfi fyrir framkvæmd samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun stofnunarinnar um að framkvæmd sé ekki matsskyld.

Við umfjöllun um umsókn um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldrar framkvæmdar skal sveitarstjórn kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um

framkvæmdina og kanna hvort framkvæmdin sé sú sem lýst er í matsskýrslu. Þá skal sveitarstjórn taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar.

Sveitarstjórn getur bundið framkvæmdaleyfi þeim skilyrðum er fram kunna að koma í áliti Skipulagsstofnunar að svo miklu leyti sem aðrir sem veita leyfi til framkvæmda samkvæmt sérlögum hafa ekki tekið afstöðu til þeirra.

Jafnframt er sveitarstjórn heimilt að binda framkvæmd skilyrðum sem sett eru í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélagsins.

Ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmdaleyfis vegna matskyldra framkvæmda og niðurstaða álits Skipulagsstofnunar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum skulu birtar með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu og dagblaði sem gefið er út á landsvísu innan tveggja vikna frá útgáfu leyfis. Í ákvörðun skal tilgreina kærheimildir og kærufresti.

Í reglugerð nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi segir í 1. og 3. mgr. 7. gr:

Framkvæmdaleyfi skal vera gefið út á grundvelli deiliskipulags. Heimilt er þó að veita framkvæmdaleyfi á grundvelli aðalskipulags, ef í aðalskipulaginu er gerð grein fyrir framkvæmdinni og fjallað á ítarlegan hátt um umfang, frágang, áhrif hennar á umhverfið og annað það sem við á.

[...]

Þegar ekki liggur fyrir deiliskipulag og sótt er um framkvæmdaleyfi á grundvelli aðalskipulags sbr. 1. mgr. eða á grundvelli 8. og 9. gr. reglugerðar þessarar þarf einnig að fylgja umsókn yfirlitsmynd í mælikvarða 1:10.000-1:2.000 sem sýnir staðsetningu og afmörkun framkvæmdasvæðis eða úrdráttur úr aðalskipulagi sem sýnir afmörkun framkvæmdasvæðis. Eftir atvikum skulu fylgja umsókn upplýsingar um veitur, aðkomu og aðstæður á framkvæmdasvæði, þ.m.t. hvort um sé að ræða hættusvæði eða náttúruverndarsvæði eða hvort á svæðinu séu náttúruyfyrirbæri sem njóta sérstakrar verndar skv. 37. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd.

Í reglugerð nr. 772/2012 segir í 10. gr:

Áður en umsókn um framkvæmdaleyfi er afgreidd skal leyfisveitandi meta hvort framlögð gögn lýsi framkvæmdinni á fullnægjandi hátt, hönnunargögn séu fullnægjandi og framkvæmdin sé í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir og einnig mat á umhverfisáhrifum ef við á. Sé sótt um framkvæmdaleyfi á svæði sem er innan einnar sjómílu frá netlögum skal leyfisveitandi leita umsagnar viðeigandi sveitarfélaga áður en leyfið er veitt. Leyfisveitandi skal einnig gæta þess að leita annarra lögbundinna umsagna sem og þess að allar umsagnir liggi fyrir með umsókn um framkvæmdaleyfi. Jafnframt þarf að tryggja að gætt hafi verið ákvæða laga um náttúruvernd, laga um menningarminjar og annarra laga og reglugerða sem til álita koma.

Við umfjöllun um umsókn um framkvæmdaleyfi vegna matskýldrar framkvæmdar skal leyfisveitandi kynna sér matskýrslu framkvæmdaáðila um framkvæmdina. Tryggja skal að fullt samræmi sé á milli þeirrar framkvæmdar sem lýst er í matskýrslu og umsóknar um framkvæmdaleyfi, ásamt þeim gögnum sem lögð eru fram með henni. Þá skal leyfisveitandi taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar.

1. mgr. 1. gr. matslaga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda kveður markmið þeirra vera:

- a. að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar
- b. að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar,
- c. að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laga þessara,
- d. að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laga þessara og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggur fyrir.

Í c-lið 1. mgr. 3. gr. laga nr. 106/2000 er að finna skilgreiningu laganna á framkvæmd:

Framkvæmd: Hvers konar nýframkvæmd eða breyting á eldri framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir sem undir lög þessi falla.

Í öðrum málslið 1. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, segir:

Í tillögu framkvæmdaraðila skal lýsa framkvæmdinni, framkvæmdasvæði og öðrum möguleikum sem til greina koma [...]

2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000 fjallar um frumatskýrslu og þar kemur fram:

[...] Ávallt skal gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman. Loks skal gera stutta og skýra samantekt um skýrsluna og niðurstöðu hennar [...]

Náttúruverndarlöggjöf

Í 9.gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 er lögfest þessi regla:

Þegar tekin er ákvörðun á grundvelli laga þessara, án þess að fyrir liggji með nægilegri vissu hvaða áhrif hún hefur á náttúruna, skal leitast við að koma í veg fyrir mögulegt og verulegt tjón á náttúruverðmætum. Ef hætta er á alvarlegum eða óafturkræfum náttúruspjöllum skal skorti á vísindalegri þekkingu ekki beitt sem rökum til að fresta eða láta hjá líða að grípa til skilvirkra aðgerða sem geta komið í veg fyrir spjöllin eða dregið úr þeim.

2. mgr. 33. gr. laga nr. 60/2013 hljóðar svo:

Náttúruminjasrá skiptist í þrjá hluta:

1. Friðlýst svæði. A-hluti: Skrá yfir friðlýst svæði flokkuð efti friðlýsingarflokkum, sbr. VIII. kafla og friðaðar vistgerðir, vistkerfi og tegundir, sbr. IX. kafla, og önnur svæði vernduð samkvæmt sérlögum
2. Framkvæmdaáætlun um friðlýsingar og friðun. B-hluti: Framkvæmdaáætlun til næstu fimm ára, þ.e. skrá yfir þær náttúruminjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun á næstu fimm árum.
3. Aðrar mikilvægar náttúruminjar. C-hluti: Skrá yfir aðrar náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa eða friða.

Í 3. og 4. mgr. 37. gr. laga nr. 60/2013 segir:

Forðast ber að raska svæðum eða náttúrumyndunum sem skráðar hafa verið á C-hluta náttúruminjasrár nema almannahagsmunir krefjist þess og annarra kostna hafi verið leitað. Skylt er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, sbr. skipulagslög og lög um mannvirki, vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun. Áður en leyfi er veitt skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggja staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. liggja fyrir. Við afgreiðslu umsókna um leyfi skal gæta ákvæða 4.–6. mgr. 61. gr.

Skylt er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, sbr. skipulagslög og lög um mannvirki, vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun.

61. gr. laga nr. 60/2013 hljóðar svo:

Sérstök vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja.

Eftirtalin vistkerfi njóta sérstakrar verndar í samræmi við markmið 2. gr., sbr. og c-lið 3. gr.:

a. votlendi, svo sem hallamýrar, flóar, flæðimýrar, rústamýrar, 20.000 m² að flatarmáli eða stærri, stöðuvötn og tjarnir, 1.000 m² að flatarmáli eða stærri, og sjávarfitjar og leirur,

b. sérstæðir eða vistfræðilega mikilvægir birkiskógar og leifar þeirra þar sem eru m.a. gömul tré.

Eftirtaldar jarðminjar njóta sérstakrar verndar í samræmi við markmið 3. gr.:

a. eldvörp, eldhraun, gervigígar og hraunhellar sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma,

b. fossar og nánasta umhverfi þeirra að því leyti að sýn að þeim spillist ekki, hverir og aðrar heitar uppsprettur ásamt lífríki sem tengist þeim og virkri ummyndun og útfellingum, þar á meðal hrúðri og hrúðurbreiðum.

Forðast ber að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til. Skyld er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, sbr. skipulagslög og lög um mannvirki, vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun. Áður en leyfi er veitt skal leyfisveitandi leita umsagnar Umhverfisstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggja staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. liggja fyrir.

Við mat á leyfisumsókn skal líta til verndarmarkmiða 2. og 3. gr. og jafnframt huga að mikilvægi minjanna og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi.

Ákveði leyfisveitandi að heimila framkvæmd skal hann rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega fari hún í bága við umsagnir umsagnaraðila. Heimilt er að binda leyfi skilyrðum sem þykja nauðsynleg til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúrufrýrbæri sem verða fyrir röskun.

Senda skal Umhverfisstofnun afrit af útgefnu leyfi.

Náttúrufræðistofnun Íslands skal halda skrár yfir náttúrufrýrbæri sem talin eru upp í 1. og 2. mgr. önnur en birkiskóga en Skógrækt ríkisins heldur skrá yfir þá. Stofnanirnar skulu birta skrárnar, auk þess sem þær eru birtar sem viðauki við náttúruminjaskrá.

Í bráðabirgðaákvæði laga nr. 60/2013 segir:

Þar til ráðherra gefur út náttúruminjaskrá skv. 33. gr. skal gildandi náttúruminjaskrá halda gildi sínu en um minjar á skránni, aðrar en þær sem eru friðlýstar, skal fara samkvæmt ákvæðum 67. gr. laga um náttúruvernd, nr. 44/1999.

Bráðabirgðaákvæði II í lögum nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár í S-pingeyjarsýslu hljóðar svo:

Umhverfisstofnun skal þegar hefjast handa við undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ekki falla undir ákvæði 1. mgr. 2. gr. laga þessara en eigi að síður er mikilvægt að vernda sakir mikilvægis þeirra fyrir lífríki Laxár og Mývatns eða vegna merkra jarðmyndana og landslagsgerða.

Umhverfisráðherra skal við gildistöku laga þessara tilkynna landeigendum, viðkomandi sveitarstjórnnum og öðrum hagsmunaaðilum um hvaða landsvæði áformað er að friðlýsa samkvæmt framangreindu.

Að öðru leyti skal um friðlýsingu þessara svæða fara eftir ákvæðum

náttúruverndarlaga, nr. 44/1999. Skal friðlýsingu samkvæmt ákvæði þessu vera lokið fyrir 1. janúar 2008.

Athugasemd með bráðabirgðaákvæði II í lögum nr. 97/2004 hljóðar svo:

Ljóst er að margar mikilvægar náttúruminjar sem líta má á sem órjúfanlegan hluta Mývatnssvæðisins falla utan þess svæðis sem tilgreint er í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Mikilvægt er að friða margar þessara náttúruminja. Rétt er að taka fram að á vegum Náttúruverndarráðs, og síðar Náttúruverndar ríkisins, hefur verið skilgreint hvaða landsvæði á Mývatnssvæðinu hafa mest verndargildi. Liggur því til grundvallar mat á vísinda-, fræðslu-, útivistar- og hlunnindagildi þessara svæða. Í ákvæði þessu er mælt fyrir um að Umhverfisstofnun hefjist þegar handa við að vinna að friðlýsingu þeirra. Ljóst er að það starf er tímafrekt og er þess vegna mælt fyrir um að því skuli lokið eigi síðar en 1. janúar 2008. Til þess að koma í veg fyrir að þessum náttúruminum verði spilt áður en þær eru friðlýstar er hér mælt fyrir um að umhverfisráðherra tilkynni við gildistöku laganna landeigendum, sveitarstjórnnum og öðrum hagsmunaaðilum hvaða landsvæði áformað er að friðlýsa. Ekki er gert ráð fyrir að farið verði í framkvæmdir á þeim svæðum og því er nauðsynlegt að sveitarstjórn hafi fullt samráð við umhverfisráðuneytið áður en veitt er framkvæmdar- eða byggingarleyfi skv. 27. og 43. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, á þeim svæðum sem fyrirhugað er að friðlýsa.

Lokaorð nefndarálits umhverfisnefndar Alþingis um frumvarp er varð að lögum nr. 97/2004:

Nefndin leggur áherslu á að ekki verði farið í framkvæmdir á þeim svæðum sem listi skv. 2. mgr. ákvæði til bráðabirgða II nær til nema í fullu samráði við umhverfisráðuneytið [...]

Raforkulög

Um markmið raforkulaga nr. 65/2003 segir í 1. gr. þeirra:

Markmið laga þessara er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skal:
[...]

5. Taka tillit til umhverfissjónarmiða.

Stjórnsýslulög

Rannsóknarregla stjórnsýsluréttar er lögfest í lögum 37/1993, 10. gr:

Stjórnvald skal sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því.

RÖKSTUÐNINGUR

Umbjóðendur mínir telja, að hin kærða ákvörðun sé haldin þeim ágöllum að hún sé ógildanleg, af þeim ástæðum sem hér verða raktar. Halda umbjóðendur mínir því fram að stjórnslög hafi verið brotin við undirbúning og töku hinnar kærðu ákvörðunar, auk þess sem hún fari í bága við almenna náttúruverndarlöggjöf á Íslandi, sérlög um verndun Mývatn og Lákár, skipulagslöggjöf og lög um mat á umhverfisáhrifum tiltekinna framkvæmda, matslög. Verður það nú rökstutt.

1. Brot á náttúruverndarlögum nr. 60/2013

Í útgefnu framkvæmdaleyfi frá 2. maí sl., sjá fskj. 3 er vísað til þess að það sé gefið út í samræmi við ákvæði náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Ekki er vísað til efnisákvæða. Lög nr. 44/1999 eru brottfallin. Þann 1. nóvember 2015 tóku við ákvæði laga nr. 60/2013. Er sveitarstjórn bundin af ákvæðum þeirra laga við töku ákvarðana sinna, að því leyti sem þau gilda um það svæði sem hér um ræðir. Að mati umbjóðenda minna verður engin sérstök merking lögð í umrædda lagatilvísun í hinu útgefna leyfi til eldri náttúruverndarlaga. Fyrir utan að vera tilvísun til brottfallinna laga, verður ekki séð að ákvæðum náttúruverndarlaga hafi yfir höfuð verið fylgt í málsmeðferð sveitarsjórnarinnar. Verður hér vikið að þeim atriðum efnislega sem að þessu máli snúa og varða almenn náttúruverndarlög.

Svæði á náttúruminjaskrá -- umsagnir

Framkvæmdin er á svæði á náttúruminjaskrá, s.s. á Þeistreykjum. Kemur þetta fram í matsskýrslu frá 2010, sbr. einnig fskj. 5 með kæru þessari, þar sem er að finna samantekt umbjóðenda minna með tilvitnunum í Leirhnjúkshraun í texta matsskýrslu frá 2010.

Úr gildandi náttúruminjasrá:

533. Þeistareykir, Reykjahreppi, S-Þingeyjarsýslu. (1) Jarðhitasvæðið á Þeistareykjum. (2) Fjölbreyttar jarðhitamyndanir, gufu- og leirhverir, útfellingar í norðurhlíðum Bæjarfjalls og við Bóndhól. Jarðhitaplöntur.

534. Vítin á Reykjaheiði, Reykjahreppi, S-Þingeyjarsýslu. (1) Stóra- og Litla-Víti á Þeistareykjabungu ásamt nánasta umhverfi. (2) Merkar jarðeldamyndanir, formfagur hraungígur frá nútíma og fallgígur.

Áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmdum á svæði á náttúrminjaskrá skal skv. lögum nr. 60/2013 leita umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggja staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. liggja fyrir.

Ekki liggur fyrir samþykkt deiliskipulag um Kröflulínu 4. Bar því sveitarstjórn skv. lögum að leita umsagna ofangreindra þriggja aðila. Það gerði sveitarstjórn ekki.

Svæði sem njóta sérstakrar verndar

Framkvæmdinni er ætlað að vera á svæðum er njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. nr. 60/2013, s.s. Leirhnúkshraun, sem er eldhraun sem myndaðist í Mývatnseldum 1726 - 1728, það er eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma, sbr. a-liður 2. mgr. 61. gr. laganna. Sjá meðfylgjandi jarðfræðikort á fskj. 6.

Við umfjöllun um og afgreiðslu umsóknar um framkvæmdaleyfi bar sveitarstjórn skv. 3. gr. 61. gr. laga nr. 60/2013 að forðast að raska jarðmyndunum í eldhrauninu. Til glöggvunar má sjá umrætt hraun á ljósmynd Landsnets. Myndin kallast "Aðstæður við slóðagerð" í matskýrslu fyrirtækisins frá 2010.



Mynd: Landsnet

Samkvæmt ákvæðinu bar sveitarstjórninni einnig við afgreiðslu umsóknar um framkvæmdaleyfi að gæta ákvæða 4.–6. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013, um svæði er

njóta sérstakrar verndar, hér eldhraun. Bar sveitarstjórn þannig að líta til verndarmarkmiða 2. og 3. gr. 61. gr. laga 60/2013 við mat á framkvæmdaleyfisumsókn um Kröflulínu 4, og jafnframt huga að mikilvægi minjanna og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi. Það var ekki gert.

Á myndinni hér að ofan má sjá hvernig landslag er í Leirhnjúkshrauni og þarf ekki að fara í grafgötur um það hve mikið og varanlegt tjón yrði af línuvegum þeim er lagðir væru í gegnum hraunið, sem er ósnortið vestan til. Línuvegir yrðu skv. leyfisbeiðni 6,5 metri á breidd. Þá sést vel á myndum nr. 4 og 5 í leyfisumsókn Landsnets frá 18. mars 2016 hvert yrði umfang hins óafturkræfa rasks í því ósnortna landi sem Leirhnjúkshraun m.a. er, af gerð hinna steypu undistaða undir hvert einasta mastur er þar færi niður og væri ekki á klöpp, auk plægingar jarðskauta, sem lýst er í myndum og máli í leyfisbeiðni.

Við afgreiðslu sveitarstjórnar var ekki í neinu gætt framangreindra ákvæða laga nr. 60/2103. Er leyfið því haldið verulegum annmörkum.

Sérstakur rökstuðingur

Í 5. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 kemur fram að ákveði leyfisveitandi að heimila framkvæmd skuli hann rökstyðja þá ákvörðun *sérstaklega*, fari hún í bága við umsagnir umsagnaraðila. Líkt og fram hefur komið leitaði sveitarstjórn ekki umsagna Umhverfisstofnunar, Náttúrfraeðistofnunar Íslands eða náttúruverndanefndar, svo sem lögskytt var skv. ofangreindu. Af augljósum ástæðum er því ekki kunnugt um hverjar umsagnir þeirra hefðu orðið efnislega. Hins vegar má leiða sterkum líkum að því að umsögn Umhverfisstofnunar hefði orðið afar neikvæð að því er varðar Leirhnjúkshraun og Þeistareyki, en stofnunin gaf slíka neikvæða umsögn í umhverfismati 2010, sjá m.a. samantekt á fskj. 5. Á þetta reyndi ekki, þar sem sveitarstjórn aflaði ekki umsagnar Umhverfisstofnunar í tengslum við mat sitt á leyfisumsókn fyrir Kröflulínu 4, frekar en hún leitaði umsagnar Náttúrfraeðistofnunar Íslands eða náttúruverndarnefndar svo upplýst hafi verið.

Er þessi málsmeðferð sveitarstjórnarinnar verulegur annmarki á ákvörðun hennar.

Varúðarregla og sönnunarbyrði

Í 9. gr. laga nr. 60/2013 hefur verið lögfest svokölluð varúðarregla.

Ljóst virðist af öllum gögnum máls að framkvæmdin hefði mikil og varanleg umhverfisáhrif, ekki síst í Leirhnjúkshrauni, sem nýtur a.m.k. þrenns konar

mismunandi verndar (náttúrumjaskrá, eldhraun og Mývatnslög), ekki síst sjónræn. Um er að ræða útivistarsvæði að Mývatni þar sem mikill ferðamannastraumur er. Bar sveitarstjórninni að líta til varúðarreglunnar og að láta náttúruna njóta vafans, enda hafði ekki verið metið hvaða áhrif t.d. jarðstrengur hefði, miðað við að hann yrði lagður eftir þeirri lagnaleið sem minnst neikvæð umhverfisáhrif hefði. Skoða bar mismunandi lausnir jarðstrengs til samnaburðar við loftlínu, en ekki skýra vafa um hvort jarðstrengur miðað við mismunandi laganleiðir væru raunhæfur framkvæmdaraðila í hag.

Mikill vafi er um það hvort þörf er á þeim mannvirkjum sem í hlut eiga, miðað við þörfina er þeim virðist ætlað að uppfylla. Þannig er nú búist við orkunotkun að Bakka verði um tíundi hluti þess er ætlað var allt fram til ársins 2012 og umhverfismat 2010 byggði á. Fram kemur í leyfisbeiðni að undirstöður undir hvert mastur verði 100 til 200 m². Er það því töluvert svæði, auk þess svæðis sem færi undir línuvegi. Allt þetta jarðrask, fyrir utan sjónræn áhrif mastranna og leiðaranna, er svo mikið í tilviki Leirhnjúkshrauns að ógerningur var annað en að sveitarstjórnin rannsakaði málið ítarlega og sjálfstætt, og meðal annars kannaði hvort ekki væri unnt að flytja þá orku sem flytja þarf til og frá Þeistareykjavirkjun með öðrum og betri aðferðum m.t.t. umhverfis, þar með talið að skoða jarðstreng, leiðarval hans og áhrif á umhverfi, auk þjóðhagslegs kostnaðar, og bera saman við þá lausn er borin var fram af Landsneti. Til þessa átti sveitarstjórn að líta, er hún tók ákvörðun sína, en ekki skýra vafa um þetta framkvæmdaraðila í hag. Átti sveitarstjórnin að krefjast gagna og sannana frá framkvæmdaraðila um þetta atriði sérstaklega og afla sjálfstæðra gagna áður en hún tók ákvörðun sem sem hefur svo víðtæk áhrif á náttúruverndarsvæði, með vísan til reglunnar í lögum nr. 60/2013.

Í leyfisbeiðni í mars 2016 kemur fram neðst á bls. 10 að „gert sé ráð“ fyrir að halda umfangi slóða og plana í lágmarki og „útboðsgögn miðuð við það“. Þrátt fyrir að útboð á jarðvinnu hafði þá þegar farið fram, fylgdu engar upplýsingar um þessa skilmála útboðsgagna. Umbjóðendur mínir benda á þá staðreynd að Umhverfisstofnun hafði í umhverfismati því er fram fór 2010 lýst verulegum áhyggjum af bæði réttmæti ályktana Landsnets um umfang línuveganna eða slóðanna, sem og hinum miklu, varanlegu og óafturkræfu áhrifum af þeim í Leirhnjúkshrauni, sjá samantekt umbjóðenda minna á fskj. 5 og umhverfismatið frá 2010. Hefði þetta átt að gefa sveitarstjórn Skútutstaðahrepps enn ríkara tilefni til að kanna sjálfstætt þessi atriði. Eins og málið lá fyrir sveitarstjórninni hafði hún engar upplýsingar um þessa útboðsskilmála.

Þar sem ekki var farið að ákvæðum náttúruverndarlaga í málsmeðferð hinnar kærðu ákvörðunar í verulegum atriðum, og sveitarstjórninn gerði engan reka að því að afla gagna sjálfstætt eða krefjast gagna og sannana af hálfu Landsnets um þau sjónarmið er fyrirtækið hélt fram um nauðsyn framkvæmdarinnar og aðra valkosti er sveitarstjórnin sjálf áleit hagfelldari fyrir umhverfið í þessari framkvæmd, er ákvörðunin haldin annmörkum er ógildingunni eiga að varða.

2. Ekki farið að ákvæðum laga nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár

Það fyrirkomulag er komst á við gildistöku laga nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár (hér eftir nefnd Mývatnslögin), að *annars vegar* var vatnasvið Mývatns og Laxár verndað með ákvæðum 2. gr. laganna en *hins vegar* var öðrum svæðum í Skútustaðahreppi (er höfðu notið verndar eldri laga, nr. 36/1974, er felld voru úr gildi með Mývatnslögnum) vísað til tiltekinnar meðferðar skv. bráðabirgðaákvæði II í Mývatnslögnum, er lokið skyldi fyrir 1. janúar 2008. Þeirri meðferð er enn ólokið. Tiltekin svæði er falla undir umrætt bráðabirgðaákvæði hafa verið friðlýst á undanförunum árum, önnur ekki. Mývatnslögin gera ekki ráð fyrir að farið sé í framkvæmdir á þeim svæðum sem friðlýsa á. Eitt þeirra svæða er til stendur að friðlýsa skv. lögnum er Leirhnjúkshraun, sem að framan var lýst. Vísað er um áætlanir um friðlýsingu nánar í tillögum skv. Mývatnslögnum, frá september 2004, sjá fskj 7. Nokkur þeirra svæða sem fjallað er um í tillögnum hafa þegar hlotið friðlýsingu, svo sem syðri hluti hálendis Skútustaðahrepps, sem nú er hluti Vatnajökulspjóðgarðs, og Seljahallsgil, Dimmuborgir og Hverfjall/Hverfell, allt var friðlýst árin 2011 og 2012.

Sú staða að Skútustaðahreppur allur naut verndar eldri laga, nr. 36/1974, og að lög kveði nú á um að vatnasvið Mývatns og Laxár sé verndað og tiltekin önnur svæði skuli friðlýst skv. náttúruverndarlögum, og að sú málsmeðferð standi enn yfir, leggur auðvitað sérstakar skyldur á sveitarstjórn Skútustaðahrepps að huga að þessari verndarlöggjöf. Lögin eru sett lög frá Alþingi og taka verður réttmætt tillit til þeirra. Í athugasemdum er fylgdu með frumvarpi til Mývatnslaganna, bráðabirgðaákvæði II, kemur skýrt fram, sem og í nefndaráliti umhverfisnefndar Alþingis, sú afstaða almenna löggjafans að ekki sé gert ráð fyrir að farið sé í framkvæmdir á þeim svæðum er friðlýsa skuli skv. bráðabirgðaákvæðinu. Þar kemur einnig fram að sveitarstjórn skuli hafa “fullt samráð” við umhverfisráðherra, áður en kæmi að leyfisveitingu fyrir framkvæmdum á þessum svæðum, áður en þau hafi verið friðlýst.

Sveitarstjórn leit ekkert til þessarar löggjafar er hún tók hina kærðu ákvörðun. Hún gekk gegn yfirlýstum verndarmarkmiðum í Mývatnslögunum er hún heimilaði framkvæmdir. Hún leitaði heldur ekki þess samráðs sem lögin gera ráð fyrir áður en slíkt leyfi væri afgreitt.

Leyfi til framkvæmdar var veitt í trássi við stjórnskipulega sett lög frá Alþingi er mæla fyrir um friðlýsingu svæðis, sem ekki var gert ráð fyrir af löggjafanum að framkvæmt yrði á fram að því að þau yrðu friðlýst. Löggjafinn gerði ráð fyrir „fullu samráði“ áður en neitt slíkt yrði afgreitt. Leiðir framangreind málsmeðferð sveitarstjórnarinnar, sem braut gegn öllum þessu, þegar af ofangreindum ástæðum til þess að ógilda ber hina kærðu ákvörðun.

3. Brot á skipulags- og umhverfismatslöggjöf

Könnun á því hvort framkvæmd sé sú sem lýst er í matsskýrslu

Í 14. gr. skipulagslaga er áskilið að sveitarstjórn kynni sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og kanni hvort framkvæmdin sé sú sem lýst er í matsskýrslu. Ekki er heimilt að víkja frá lagaskyldu um þá könnun. Fyrir liggur fordæmi Hæstaréttar Íslands um það að ekki skipti máli þó framkvæmd sú sem sótt er um sé minni að umfangi, heldur en sú sem umhverfismetin var, sbr. hér á eftir.

Um skýringu á því hvað teljist framkvæmd í skilningi matslaga, vísa umbjóðendur mínir til c-liðar 1. mgr. 3. gr. þeirra laga, sbr. og a-liðar 2. mgr. 1. gr. tilskipunar 2011/92/ESB.

Eins og fyrr var nefnt liggur fyrir fordæmi Hæstaréttar um það hvenær um aðra framkvæmd sé að ræða en sú er umhverfismetin var, jafnvel þó nýja framkvæmdin sé minni að umfangi. Dæmdi Hæstiréttur að nýtt umhverfismat þyrfti að fara fram. Þannig sagði rétturinn í dómi sínum frá 9. júní 2005 **málinu nr. 20/2005**:

Fyrri ágreiningsefni aðilanna varðar það hvort nauðsyn hafi borið til þess áður en veitt yrði starfsleyfi fyrir álveri í Reyðarfirði, sem framleiddi allt að 322.000 tonn á ári, að fram færi mat á umhverfisáhrifum, þótt fyrir lægi mat á umhverfisáhrifum 1. og 2. áfanga álvers með 422.000 tonna ársframléiðslu á sama stað. Heldur gagnáfrýjandi því fram að skylt hafi verið að líta á fyrirhugað álver sem nýja framkvæmd, óskylda þeirri fyrri, og því fortakslaut matsskylda samkvæmt 5. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

[...]

Í ákvörðun[... Skipulagsstofnunar] sagði að samkvæmt framlögðum gögnum framkvæmdaraðila fælust breytingar á áformum um byggingu álvers í

Reyðarfirði meðal annars í því að ársframléiðsla þess ætti að verða 100.000 tonnum minni en fyrri áætlanir hefðu gert ráð fyrir.

[...]

Verður ekki fram hjá því komist að álíta að afgreiðsla athugasemda við drög að starfsleyfi og útgáfa leyfisins sjálfs séu mikilvægur hluti leyfisferilsins. Þegar Skipulagsstofnun ákvað að ekki þyrfti að koma til nýs umhverfismats í skilningi laga nr. 106/2000 hafði starfsleyfi ekki verið gefið út fyrir áður fyrirhuguðu álveri.

[...]

Þá var því lýst hér að framan að nota átti að einhverju leyti aðra tækni við framléiðslu í álveri Alcoa á Íslandi ehf. og taka átti með allt öðrum hætti á mengandi útblæstri frá verksmiðjunni, sem að auki var verulega ólík að útliti. Var því ekki unnt að líta á þetta sem sömu framkvæmd og umhverfismat hafði áður verið fengið um. Samkvæmt 5. lið 1. viðauka við lög nr. 106/2000 eru álver ávallt háð mati á umhverfisáhrifum, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Leiðir það til þess að nýtt umhverfismat þarf að fara fram. Þessi niðurstaða breytir því þó ekki að við það mat má nýta margt af því sem áður hafði verið unnið við umhverfismat fyrir ætlaða verksmiðju Reyðaráls hf.

Þetta fordæmi Hæstaréttar á við hér, þar sem atvik eru með svipuðum hætti að því leyti að búið er að umhverfismeta framkvæmd sem svo breytist, áður en nokkurt leyfi hefur verið gefið út. Ber þá nýtt umhverfismat að fara fram, þó margt megi nota úr eldra umhverfismati. Til þessa átti sveitarstjórn að líta áður en hún tók ákvörðun sína.

Í matsskýrslunni frá 2010, sem sveitarstjórn vísaði til er hún tók hina kærðu ákvörðun, var réttilega vísað til þess að það umhverfismat sem fylgdi leyfisumsókn, sem og álit Skipulagsstofnunar frá 24. nóvember 2010 sem vísað er til, varði sameiginlegt mat á framkvæmdum fleiri aðila, Alcoa og Landsvirkjunar. Eins og alkunna er, voru þær framkvæmdir Alcoa er kölluðu á tvöfaldar og enn öflugri háspennulínur, slegnar af árið 2012. Ekki verður á neinn hátt séð að sveitarstjórnin hafi litið til þessarar staðreyndar við þá könnun er henni bar að gera í aðdraganda ákvörðunar sinnar. Hlutu þessi atvik þó að gefa alveg sérstakt tilefni til sjálfstæðrar og vandaðrar könnunar af hálfu sveitarstjórnar á því hvort um þá framkvæmd hafi verið að ræða sem umrætt umhverfismat 2010 laut að.

Af lestri hinnar 225 síðna matsskýrslu er sveitarstjórn vísaði til í ákvörðun sinni, og í álit Skipulagsstofnunar um hana, má glögggt ráða að um aðra framkvæmd er að ræða heldur en þá sem Landsnet sótti um til sveitarstjórnar Skútustahrepps. Nægir í raun að lesa samantekt á fyrstu fimm síðum matsskýrslunnar til að sjá að þar er um að ræða aðra framkvæmd en þá er nú er fyrirhuguð. Þannig bendir ýmislegt augljóslega til þess að þeim mannvirkjum sem Landsnet óskaði leyfis fyrir 18. mars sl. sé ætlað

annað hlutverk og séu annars eðlis en þær framkvæmdir er lagðar voru til grundvallar við þá málsmeðferð er fram fór 2010. Verður sumt af því rakið hér fyrir neðan.

Umbjóðendur mínir taka fram í þessu samhengi að ekki verður séð að efnisrök standi til þess að litið verði svo á að hin kærða leyfisveiting sé framhald og lokaáfangi málsmeðferðarinnar sem fram fór á árunum fram til og með árinu 2010, í skilningi matslaganna. Af hálfu umbjóðenda minna er vísað til dóms Evrópudómstólsins í máli **C-50/09** í samningsbrotamáli gegn Írlandi um þá túlkun tilskipunar 85/337/EEB (nú 2011/92/ESB), sem íslensku matslögin eru innleiðing á, að umhverfismatsferli ljúki með ákvörðun um leyfi. Þannig er um ferli að ræða sem hefst með tilkynningu framkvæmdaraðila á framkvæmd til Skipulagsstofnunar, eða fyrirspurn hans um matsskyldu eftir atvikum, og lýkur þegar leyfisveitandi tekur ákvörðun um að veita eða hafna leyfi. Ekki er að mati umbjóðenda minna unnt að líta svo á að hér sé um það ferli að ræða, það er að sú framkvæmd er Landsnet tilkynnti Skipulagsstofnun um í mars 2008, sé sú hin sama og sótt var um leyfi fyrir réttum átta árum síðar, hinn 18. mars 2016.

Verður ekki með neinu móti séð að sveitarstjórn Skútustaðahrepps hafi uppfyllt lagaskyldu um að gera þá könnun er 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga mælir fyrir um og þegar af þeirri ástæðu ber að ógilda ákvörðunina, að mati umbjóðenda minna.

Að því er varðar efnislegan mun á framkvæmdum þeim er lagðar voru til umhverfismats 2008 vilja umbjóðendur mínir benda á að ekkert liggur fyrir um það hvað framkvæmd sú er sveitarstjón samþykkti felur í sér um efnistökuastaði eða nánara fyrirkomulag og staðsetningu vegarlagningar. Af þeim gögnum sem liggja fyrir opinberlega um þann framkvæmdarþátt sem boðin var út í janúar sl. má ráða hversu mikil sú vegagerð er í kílómetrum og rúmmáli og hvar hún er nánar tiltekið. Þar er þó tekið fram að línuleiðin sé **61 km** og **fjöldi mastra 193** og virðist þar átt við bæði Kröflulínu 4 og Þeistareykjalínu 1 (en Þeistareykjalína 1 er utan þeirrar framkvæmdar sem leyfisveiting Skútustaðahrepps varðar). Af þessum upplýsingum má þó ráða að ekki er varðandi þessar tvær línur alfarið um sömu framkvæmd að ræða og í matsskýrslunni sem vísað er til frá 2010, því í henni er talað um **120 km af raflinum**, **95 km af vegslóðum** og **375 möstur**.

Í framkvæmdaleyfisbeiðni Landsnets kemur ekki annað fram um þetta en að áætlað sé að í Kröflulína 4 (það er aðeins sá hluti línu sem fyrirhugað er að leggja frá Kröflu til Þeistareykja) verði 93 burðarmöstur en auk þess verði s.k. frístandandi fjórfótungar og stöguð möstur 12 talsins þannig að samtals sé um að ræða **105**

möstur. Fram kemur í leyfisbeiðni að samtals verði þrjú leiðarar og vegalengd línu verði **32,8 km**. Fram kemur að búist sé við að lagðir verði um **25 km af vegslóðum**. Lýst er því að fætur s.k. fastra mastra muni standa á steiptum undirstöðum en undir stöguð möstur verði steipt á staðnum þar sem ekki sé klöpp undir.

Þónokkur atriði virðast samkvæmt ofangreindu benda ótvírætt til þess að um aðra framkvæmd að verulegu leyti sé að ræða en þá er umhverfismetin var, meðal annars, en ekki aðeins, að því varðar það hversu mikil mannvirkin eiga að vera, m.a. að leyfið varðar eina línu og ekki tvær og allt aðrar þarfir.²

Samkvæmt þessu hafði sveitarstjórn Skútustaðahrepps ærna ástæðu til að kanna það alveg sérstaklega, og enn ríkari skyldur en almennt, hvort hér væri í raun um sömu framkvæmd að ræða. Við það mat bar henni að líta til þess að Hæstiréttur Íslands hefur í dómi sínum í málinu nr. 20/2005 skýrt það að framkvæmd sem er minni að umfangi en sú sem hefur verið umhverfismetin, er einnig önnur framkvæmd í skilningi matslaganna. Fordæmi Hæstaréttar í máli nr. 20/2005 liggur þannig fyrir um hvað teljist vera önnur framkvæmd í skilningi matslaganna og hefur ekki verið hnekk.

Sveitarstjórn Skútustaðahrepps mátti auk þess vera kunnugt um að báðir umbjóðendur mínir lögðu á liðnu ári fram kröfu til Skipulagsstofnunar um að hún tæki ákvörðun um nýtt umhverfismat fyrir háspennulínur frá Kröflu að Bakka, með vísan til þess að um nýja framkvæmd væri að ræða. Báðum kröfunum var hinsvegar vísað frá Skipulagsstofnun, sem taldi umbjóðendur mína ekki eiga lögvarða hagsmuni í málunum. Umbjóðandi minn, Landvernd, kærði þá niðurstöðu til úrskurðarnefndarinnar árið 2015, sem í byrjun þessa árs vísaði kærinni til umhverfis- og auðlindaráðherra. Kröfur um að umhverfismetin sé sú framkvæmd er nú hefur verið veitt leyfi fyrir, hafa því enn ekki hlotið efnismeðferð þó þær hafi verið til meðferðar í stjórnslunni í meira en ár. Að því er form varðar lýtur ágreiningur í því máli að heimild umhverfisverndarsamtaka til að kæra aðgerðarleysi.

² Í 2010 umhverfismatinu voru metin umhverfisáhrif framkvæmdar sem samanstóð að því er flutningslínur varðar af Þeistareykjalínu 1 og Hólasandslínur 1, hannaðar fyrir um 950 MVA flutningsgetu, og Kröflulína 4 og Hólasandslína 2 fyrir 500 MVA flutningsgetu. Þessar framkvæmdir eru hinsvegar ekki á nýútgefni 10 ára kerfisáætlun Landsents í dag, 2015-2014. Í leyfisbeiðni kemur fram að mannvirkin eigi að vera minni. Þannig er um eina línu að ræða með 450 MVA flutningsgetu frá Kröflu að Þeistareykjum. Þá var 132 kV jarðstrengur (110 MVA), frá Bjarnarflagi hluti þeirrar framkvæmdar er tilkynnt var og hlaut umhverfismat. Umhverfismatið 2010 var að auki sameiginlegt með álveri á Bakka, virkjunum og háspennulínum, þar sem ströng skilyrði matslaga til slíks mat þóttu skv. úrskurði umhverfisráðherra uppfyllt.

Eftirlitsstofnun EFTA hefur svo sem kunnugt er fyrr í þessum mánuði komist að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkið tryggi slíkan kærurétt ekki nægilega, og það sé því brot á EES samningnum. Sveitarstjórn Skútustaðahrepps má einnig vera kunnugt um að hluti eigenda jarðarinnar Reykjahlíðar hafa hafnað loftlínu um jörð sína, og hafa einnig krafist nýs umhverfismats. Þá var sveitarstjórninni ljóst að eignarnámskrafa Landsnetes í jörðinni Reykjahlíð í september 2015 er enn til umfjöllunar í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, en það kemur fram í leyfisbeiðni.

Öll framangreind atvik mátti sveitarstjórn vera kunnugt um, og bar henni því enn ríkari skylda en ella til að hafa þá könnun ítarlega, sem henni bar að gera á hvort um væri að ræða þá framkvæmd er umhverfismetin hefði verið. Þá rannsókn bar henni að framkvæma sjálfstætt, en ekki á grundvelli einhliða gagna frá framkvæmdaraðila.

Ekki var tekin rökstudd afstaða til umhverfismatsins

Í 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga er áskilið að sveitarstjórn, þegar hún hefur komist að því að framkvæmdin séu sú sem lýst er í matskýrslu, taki rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar.

Óháð því, sem að framan er haldið fram af hálfu umbjóðenda minna um að sveitarstjórn hafi ekki kannað með neinum raunverulegum hætti hvort framkvæmdin væri sú sem umhverfismetin var, ber hvorki bókun sveitarstjórnar, bókun skipulagsnefndar, framvæmdaleyfið sjálf, né önnur gögn er lágu fyrir sveitarstjórn er hún tók hina kærðu ákvörðun, með sér að sveitarstjórn hafi tekið rökstudda afstöðu til þess umhverfismats er fyrir lá. Er þó afar margt í því umhverfismati efnislega sem taka hefði þurft afstöðu til, að því gefnu að það hefði verið um þá framkvæmd sem leyfi var óskað fyrir, ekki síst um umhverfisáhrif á óröskuðu svæði. Það gerði sveitarstjórnin ekki, og er málsmeðferðin því ólögumæt og ber að ógilda hina kærðu ákvörðun, óháð því að sveitarstjórnin tók ekki afstöðu til þess hvort sótt væri um framkvæmd er væri hin sama og umhverfismetin var.

Ekki er tilefni til þess í þessari kæru að fara ítarlega yfir þau atriði sem sveitarstjórn láðist að taka rökstudda afstöðu til umhverfismats sem fram fór 2010, þar sem byggt er á því að það umhverfismat sé ekki um þá framkvæmd sem hér er til umfjöllunar. Þó benda umbjóðendur mínir sérstaklega á neikvæðar niðurstöður þess mats m.a. um talsvert neikvæð og varanleg umhverfisáhrif í Leihnhjúkshrauni og verulega neikvæð umhverfisáhrif á Þeistareykjum. Í stuttu máli má segja að ekki var nein rökstudd afstaða tekin til neins af því sem um gat í því umhverfismati sem fram fór.

Deiliskipulag lá ekki fyrir

Svo sem að framan greinir, liggur ekki fyrir deiliskipulag skv. skipulagslögum. Ekki verður séð að sveitarstjórn hafi farið að þeim málsmeðferðarreglum sem skipulagslög, ásamt náttúruverndarlögum, mæla fyrir um að þessu leyti. Ber samkvæmt þessu að ógilda hina kærðu ákvörðun.

Reglugerð um framkvæmdaleyfi

Ekki verður séð að fylgt hafi verið ákvæðum reglugerðar um framkvæmdaleyfi, sjá 7. gr. m.a. um deiliskipulag.

Grundvallarreglur um skýringu umhverfismatslögjafar

Við ákvörðun sína bar sveitarstjórn Skútustaðahrepps að taka mið af markmiði matslaga og þeim meginreglum sem lögin byggja á.

A-liður 1. gr. matslaga kveður markmið þeirra vera:

- að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar.

Í dómi sínum í málinu **nr. 671/2008** skýrði Hæstiréttur Íslands meginreglur umhverfismatslögjafar:

Tilskipun 97/11/EB [sem breytti eldri tilskipun 85/337/EBE, sbr. nú tilskipun 2011/92/ESB] hafi verið reist á meginreglum sem mótask hafi á síðustu áratugum. Þetta séu varúðarreglan, sem feli í sér að umhverfið og náttúran en ekki framkvæmdirnar skuli njóta vafans, mengunarbótareglan um að sá sem mengi bæti fyrir það, reglan um verndarsjónarmið og reglan um að mengun sé upprætt við upptök. Af þessu og lista yfir matsskyldar framkvæmdir í 1. viðauka við lög nr. 106/2000 má ráða að þeim sé fyrst og fremst ætlað að hindra spjöll á náttúru og umhverfi af völdum mengunar og framkvæmda.

Þessum meginreglum umhverfislögjafar, sem og markmiði matslaganna, bar sveitarstjórn að taka mið af er hún tók hina kærðu ákvörðun. Ekki verður séð að hún hafi gert það.

Í umhverfisrétti gildir sú meginregla, mótuð af dómstólum, að lög um mat á umhverfisáhrifum skuli túlka rúmt og með hliðsjón af markmiðum matslögjafarinnar. Eitt elsta fordæmi um þetta setti Evrópudómstóllinn í dómi sínum 24. október 1996 í máli **C-72/95, Kraaijeveld** ofl. þar sem dómurinn vísaði til

rúms gildissviðs og víðtæks tilgangs tilskipunar 85/337/EBE (e. „wide scope and broad purpose“). Síðari dómaframkvæmd Evrópudómstólsins á sviðinu er einnig afdráttarlaus um að hafna beri öllum tilraunum til að takmarka gildissvið umhverfismatslöggjafarinnar, sjá t.d. mál **C-227/01**, málsgrein 46, en málið varðaði samningsbrot spænskra yfirvalda í tengslum við leyfisveitingu fyrir vegagerð, og mál **C-50/09**, sem varðaði samningsbrot írskra yfirvalda í tengslum við leyfisveitingar.

Bar sveitarstjórn Skútustaðahrepps við undirbúning ákvörðunar sinnar að taka mið af markmiði umhverfislöggjafar og skýringarkostum hennar, ekki síst með hliðsjón af þeirri afstöðu sveitarstjórnarinnar og athugasemd í bókun á fundi sínum hinn 20. apríl 2016, að hún telur jarðstreng heppilegri kost á hluta leiðar. Líta ber til þeirrar staðreyndar að sveitarstjórninni var jafnframt fullkunnugt um að ekki hafði verið kannað leiðarval slíks jarðstrengs, áhrif slíks kost á umhverfið í Skútustaðahreppi höfðu ekki verið metin, og ekki hafði verið rannsakaður kostnaður, þ.á.m. þjóðhagslegur kostnaður skv. 1. gr. raforkulaga nr. 65/2003, af slíkum kosti.

Jarðstrengur sem valkostur

Samkvæmt matslögum ber framkvæmdaraðila að gera grein fyrir öðrum valkostum er til greina koma en sá er hann leggur fram. Þetta hefur ekki verið gert í þessu máli. Sveitarfélaginu var við svo búið ekki heimilt að taka ákvörðun. Enn brýnni var skylda hennar, í ljósi þess að hún sjálf taldi jarðstreng vera heppilegri en loftlínu á hluta leiðar. Hlaut henni að vera ljóst að slíkt mat hafði ekki farið fram. Í ljósi þessa er ákvörðun hennar fráleit, án raunhæfs mats á jarðstrengskosti, lagnaleið hans og umhverfisáhrifum, auk þess sem hún er í ósamræmi við lög.

Umhverfismat á háspennulínunum

Háspennulínur með 66 kílóvolt eða hærri rekstrarspennu er skylt að umhverfismeta. Kröflulína 4 hefur ekki verið umhverfismetin að því leyti sem hún er önnur framkvæmd en sú framkvæmd sem metin var í fyrra umhverfismati.

Vegagerð

Fram kemur í leyfisumsókn að fyrirhugað sé að leggja línuvegi og sé heildarvegalengd þeirra áætluð 25 km. Bar Landsneti því að tilkynna Skipulagsstofnun um vegagerðina skv. matslögum.

Efnistaka

Í leyfisumsókn Landsnets frá 18. mars 2016 er sagt að heildarefnisþörf vegna framkvæmdarinnar sé 60.000 m³. Segir þar að efnistaka muni fara fram að einhverju

leyti í nýjum námum og er vísað til korts í viðauka, sem ekki fylgdi með gögnum máls frá sveitarstjórn til umbjóðenda minna. Ekkert umhverfismat hefur því augljóslega farið fram á þeirri efnistöku sem fyrirhuguð er til að uppfylla þarfir Landsnets vegna framkvæmdarinnar. Verður að ætla að umrætt magn efnistöku á þeim stað sem hér um ræðir hafi þurft að tilkynna til Skipulagsstofnunar og óska ákvörðunar hennar um matsskyldu. Það var ekki gert. Voru því ekki uppfyllt skilyrði til að gefa út framkvæmdaleyfi.

4. *Rannsóknarregla stjórnýslulaga*

Almennar reglur stjórnýsluréttar gilda, og stjórnýslulög eftir því sem við á, um veitingu framkvæmdaleyfis. Líkt og allt framansagt ber með sér hafði sveitarstjórn bæði lagaskyldu skv. sérlögum, til að rannsaka mál, og hún hafði ærið tilefni til þess að sjá til þess að sú rannsókn væri bæði ítarleg og vönduð.

Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga er það skilyrði fyrir að veita framkvæmdaleyfi að leyfisveitandi hafi áður kannað að framkvæmdin sé sú sama og umhverfismetin var, líkt og áður sagði. Þar sem sveitarstjórn Skútustaðahrepps mátti vera kunnugt um þann vafa og ágreining sem uppi var, ekki einungis varðandi umhverfismat hinna ýmsu flutningslína er Landsnet fyrirhugaði, heldur beinlínis varðandi þá framkvæmd sem hér um ræðir, þar henni að auki að huga sérstaklega vel að því hvort umhverfismat það sem Landsnet sendi með leyfisbeiðni sinni 18. mars 2016 væri um þá framkvæmd sem óskað var framkvæmdaleyfis fyrir. Það gat hún gert með því að leita umsagna þeirra stjórnýslustofnana er um þau mál fjalla, svo sem Skipulagsstofnunar. Jafnframt gat sveitarstjórnin leitað umsagna annarra aðra aðila málsins en leyfisbeiðanda, sem er beinn hagsmunaaðili málsins, svo sem landeigenda Reykjahlíðar, og umbjóðenda minna, en bæði umbjóðendur mínir og landeigendur hafa um langa hríð haft uppi athugasemdir um verulega annmarka varðandi umhverfismat eldri áætlaða gagnvart þeim framkvæmdum er nú eru fyrirhugaðar.

Auk þess sem beinlínis var skylt samkvæmt lögum nr. 60/2013 að leita m.a. umsagnar Umhverfisstofnunar áður en ákvörðun var tekin um leyfisveitingu, þar sem deiliskipulag lá ekki fyrir, gáfu umsagnir þeirrar stofnunar í umhverfismatinu frá 2010, sem lagt var til grundvallar ákvörðun sveitarstjórnarinnar, sveitarstjórninni meira en fullt tilefni til að leita álits stofnunarinnar á þeirri framkvæmd sem sótt var um leyfi fyrir. Bent er á afar neikvæða umsögn stofnunarinnar varðandi óafturkæft rask í Leirhnjúkshrauni í umhverfismatinu 2010, sjá fskj 5 og 8.

Þá var ekki aðeins eðlilegt heldur skylt, samkvæmt lögum nr. 97/2004, að hafa samráð við umhverfis- og auðlindaráðherra sem æðsta stjórnvald skipulags- og umhverfismála áður en framkvæmdir væru ákveðnar á svæðum er friðlýsa skal samkvæmt lögnum.

Ekki verður ráðið af bókun eða gögnum máls að nein sérstök könnun hafi verið gerð í tilefni af ofangreindum atvikum.

Sveitarstjórn bókaði við töku hinnar kærðu ákvörðunar um að hún taldi jarðstreng heppilegri kost á hluta leiðar. Þrátt fyrir þessa afstöðu, og það að sveitarstjórninni var jafnframt fullkunnugt um að ekki hafði verið kannað leiðarval slíks kosts, áhrif hans umhverfið höfðu ekki verið metin, og ekki hafði verið rannsakaður kostnaður, þ.á m. þjóðhagslegur kostnaður skv. 1. gr. raforkulaga nr. 65/2003 af slíkum kosti, veitti hún framkvæmdaleyfið. Afstaða sveitarstjórnarinnar til jarðstrengskosts gaf henni alveg sérstaka ástæðu til að kanna ítarlega allar forsendur og krefjast þess að leiðarval, umhverfis- og þjóðhagsleg áhrif væru metin.

Auk þess hlaut sveitarstjórn að vera um það kunnugt fyrirfram, vegna fréttu af málinu, að þann sama dag og hún tók hina kærðu ákvörðun var flutt í Hæstarétti Íslands mál landeigenda í Vogum á Vatnseysuströnd til ógildingar á eignarnámsheimild Landsnets fyrir loftlínunum í landi þeirra, svokallaðri Suðurnesjalínu 2, svo mikið sem um þann ágreining hafði áður verið fjallað í fjölmiðlum. Átti sveitarstjórninni því að vera vel kunnugt um kröfur þess efnis að umhverfsmat færi fram á flutningslínunum um landið þar sem jarðstrengir væru metnir sem raunhæfur kostur. Þannig hafði komið fram á liðnu ári opinberlega að báðir umbjóðendur mínir höfðu krafist þess af Skipulagsstofnun að fram færi nýtt umhverfismat, er tæki mið af breyttum forsendum fyrir háspennulínur á umræddu svæði, meðal annars þar sem jarðstrengir hefðu ekki verið skoðaðir í umhverfismati framkvæmdar 2010, en væru raunhæfur valkostur við minni framkvæmd.

Þá hlaut sveitarstjórn að vera kunnugt um þá kröfu Skipulagsstofnunar að umhverfisáhrif jarðstrengs yrðu metin, í matsáætlun fyrir Kröflulínu 3, sem liggja á innan sveitarfélagsins, frá Kröflu austur í Fljótsdal, sbr. og úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í því máli.

Dómar hafa nú fallið í Hæstaréttarmálum nr. 511/2015, 512/2015, 513/2015 og 541/2015, þar sem ofangreind sjónarmið eru endanlega staðfest.

Allt ofangreint var sveitarstjórn Skútustaðahrepps fullkunnugt, og bar sem leyfisveitanda að rannsaka málið og taka til þess rökstudda afstöðu.

5. *Birting í Lögbirtingablaði*

Af hálfu sveitarstjórnar Skútustaðahrepps var framkvæmdaleyfi gefið út 2. maí 2016. Ekki er kunnugt um hvort birt hafi verið auglýsing um leyfisveitinguna í Lögbirtingablaði skv. fyrirmælum í 4. mgr. 14. gr. laga nr. 123/2010.

6. *Ályktun*

Það verður naumast umdeilt í máli þessu, að framkvæmdinni, sem um ræðir, er ætlað að fara um afar viðkvæmt og verðmætt svæði. Ber því að gæta ströngustu málsmeðferðarreglna við töku allra ákvarðana, sem snerta framkvæmdir á svæðinu.

Sveitarstjórnin hefur ekki gætt lagaskyldna sinna í þessu efni, hvorki farið að reglum almennrar löggjafar um náttúruvernd né sérlaga um verndun Mývatns og Laxár, ekki farið að lögum mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, þ.e. lögum nr. 106/2000 og tilskipun 2011/92/ESB, og ekki heldur eftir ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010 um framkvæmdaleyfi og reglugerð um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012, eins og þessi lagafyrirmæli ber að skýra, sérstaklega í ljósi dómaframkvæmdar Evrópudómstólsins.

Ekki verður heldur séð, að sveitarstjórnin hafi hugað að því hvort eðlilegt væri í ljósi atvika máls að efna til kynningar meðal almennings á leyfisbeiðni Landsnets frá 18. mars 2016.

Þá virðist sveitarstjórnin alveg hafa látið hjá líða að kanna hvort leita þyrfti álits umsagnaraðila og almennings áður en hún tók ákvörðun sína eða að hún hafi haft í huga önnur atriði, sem skylt er að huga að, sbr. lög nr. 60/2013, 13. og 14. gr. skipulagslaga, reglugerð um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012, sbr. 2. – 6. mgr. 6 gr. tilskipunar 2011/92/ESB. Ljóst er að engin slík meðferð fór fram, þrátt fyrir hinar lögboðnu umsagnir er leita skal varðandi svæði á náttúruminjaskrá og svæði er njóta sérsakarar verndar skv. almennri og sérstakri náttúruverndarlöggjöf. Fullt samráð var ekki haft við umhverfis- og auðlindaráðherra líkt og Mývatnslögin gera ráð fyrir.

Engan rökstuðning er heldur að finna fyrir ákvörðuninni, sbr. að nokkru 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga og 2. mgr. 10. gr. framkvæmdaleyfisreglugerðar, en þó aðallega með hliðsjón af b.-lið 1. mgr. 9. gr. tilskipunar 2011/92/ESB, sem skýra ber íslensku lagaákvæðin til samræmis við.

Enn er ekki að sjá, að sveitarstjórnin hafi kannað, hvort fyrir ákvörðun þyrfti að afla einhverra frekari upplýsinga um málið en Landsnet hafði lagt fram eða kannað, hvort framkvæmdin væri í samræmi við aðar skipulagsáætlanir en aðalskipulag, sbr. lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana og skipulagslög, þar á meðal deiliskipulag og Landsskipulagsstefnu, sem samþykkt var af Alþingi fyrr á þessu ári. Ekkert deiliskipulag gildir um það svæði sem veitt var framkvæmdaleyfi fyrir. Vantar því töluvert upp á, að rannsóknarskylda hafi verið rækt og að ákvörðunin standist stjórnsýslulög, auk þess að fara í bága við hina almennu náttúruverndarlöggjöf sem og sérlög um verndun Mývatn og Lácár, skipulagslöggjöf og matslög.

Með vísan til málsatvika og framangreinds rökstuðnings verður að telja óhjákvæmilegt, að hin kærða ákvörðun sveitarstjórnar Skútustaðahrepps verði ógild. Ákvörðunin um útgáfu framkvæmdaleyfisins og undirbúningur hennar af hálfu sveitarstjórnar Skútustaðahrepps eru háð svo alvarlegum annmörkum, að ógildingur hlýtur að sæta.

SÉRSTAKAR RÖKSEMDIR FYRIR KRÖFU UM STÖÐVUN FRAMKVÆMDA

Hinn 12. febrúar 2016 gaf framkvæmdaraðilinn Landsnet hf. út opinbera tilkynningu um tilboð er borist hefðu í undirbúningsvinnu (lagning línuvega og gerð undirstaða undir háspennumöstur), þar sem fram kom að henni skyldi að því er varðar Kröflulínu 4 vera lokið hinn 1. ágúst 2016. Hinn 7. apríl 2016 var tilkynnt að samið yrði við verktaka vegna undirbúningsvinnu við Kröflulínu 4 á næstu dögum. Fram hefur komið að fyrirhugað var að hefja jarðvegsframkvæmdirnar í aprílmánuði og að fyrirhugað væri að hefjast handa við reisingu háspennumastranna sjálfra í sumar. Ekki er vitað til þess að jarðvegsframkvæmdir í Skútustaðahreppi hafi hafist enn, enda hefur veðráttu nyrðra til skammst tíma tæpast leyft slíkt, framkvæmdaleyfi Skútustaðahrepps var fyrst gefið út 2. maí 2016, auk þess sem nauðsynlegt leyfi skv. raforkulögum nr. 25/2003 var ekki veitt fyrr en með samþykki Orkustofnunar á framkvæmdahluta kerfisáætlunar hinn 25. apríl 2016. Loks hafa sjö einstaklingar úr hópi landeigenda jarðarinnar Reykjahlíðar í Skútustaðahreppi, þar sem Leirhnjúkshraun er að finna og Kröflulínu 4 er að öðru leyti ætlað að liggja um, ekki fallist á framkvæmdirnar. Er eignarnámskrafa Landsnets gegn þeim nú til meðferðar í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, líkt og fram kemur í leyfisbeiðni Landsnets og fram hefur komið á opinberum vettvangi.

Í leyfisbeiðni Landsnets kemur fram að mikilvægt sé að hefja framkvæmdir sem fyrst. Fyrirhugað er að ljúka Kröflulínu 4 á undan Þeistareykjalínu 1, eftir því sem næst verður komist.

Af ofangreindum atvikum má vera ljóst að allt stefnir í það að óbreyttu að Leirhnjúkshrauni verði raskað á óafturkræfan hátt nú í sumar, með vegagerð og gerð undirstaða undir háspennumöstur. Stöðvun framkvæmda er því alveg nauðsynleg.

Málið hefur almenna þýðingu, fyrir náttúru Íslands og orðspor landsins, fyrir alla Íslendinga og einnig erlenda ferðamenn og vísindamenn er heimsækja Ísland. Óumdeilt er að náttúrufegurð við Mývatn er einstök og er Mývatnssveit einn vinsælasti ferðamannastaður landsins, tilkomumikill jafnt að vetri sem sumri. Nokkrir staðir við Mývatn draga sérstaklega að sér ferðamenn, svo sem Dimmuborgir og Hverfjall/Hverfell, sem þegar hafa verið friðlýst, en einnig Höfði, Leirhnjúkur og Krafla, gervigígarnir við Skútustaði, Hverir austan Námaskarðs og Grjótagjá, svo eitthvað sé nefnt. Allir þessir staðir eru meðal þeirra er ber að friðlýsa skv. bráðabirgðaákvæði II í Mývatnslögunum.

Þá eru hagsmunirnir stórfelldir, en um er að ræða svæði sem fyrirhugað er að vinna veruleg og óafturkallanleg spjöll á íslenskri náttúru og umhverfi á. Löggjafinn hefur viðurkennt að verndun jarðmyndana og landslags með virkri náttúruvernd á svæðum við Mývatn, sem mál þetta fjallar um, séu verulegir hagsmunir. Teljast þeir hagsmunir til mikilvægra almannahagsmuna. Fram kemur í frumvarpi er varð að lögum nr. 97/2004 að fá svæði á Íslandi séu jafnverðmæt frá sjónarhóli náttúruverndar en einmitt Mývatns- og Laxárvæðið og náttúruminjar í grennd við Mývatn teljast órjúfanlegur hluti svæðisins og svæðin hafi afar mikið verndargildi annað tveggja vegna mikilvægis þeirra fyrir lífríki vatnsins eða vegna sérstæðra jarðmyndana og landslags.

Ríkar ástæður eru því fyrir stöðvunarkröfu umbjóðenda minna.

ÁLIT EFTA-DÓMSTÓLSINS

Mál fyrir úrskurðarnefndinni út af kæru þessari mun væntanlega snúast að verulegu leyti um túlkun laga, sem byggð eru á samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Má telja líklegt, að þörf verði fyrir álit EFTA-dómstólsins við úrlausn málsins. Þessa álits má samkvæmt EES-rétti leita á hvaða stigi málsins sem er. Kærandi telur, að úrskurðarnefndin sé til þess bær samkvæmt EES-rétti að leita álits EFTA-dómstólsins í málinu. Í lögum um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið nr. 21/1997 er aðeins gert ráð fyrir álitsumleitun almennra dómstóla, en ekkert er talað um heimild úrskurðarnefnda í stjórnýslunni til álitsumleitunar. Heimild EES-réttar til álitsumleitunar úrskurðarnefnda byggir á 34. gr. samnings milli EFTA-ríkjana um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls

(<http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESSamningur/nr/1475>), eins og það ákvæði og tilsvareandi ákvæði upphaflega Rómarsamningsins (177. gr.) hefur verið skýrt af ESB-dómstólnum og síðar EFTA-dómstólnum. Í leiðbeiningum EFTA-dómstólsins um beiðnir innlendra dómstóla um ráðgefandi álit segir (tilkynning 1/99, <http://www.eftacourt.int/the-court/procedure/guidance-for-advisory-opinion-requests/>):

Þróun EES-réttarreglna grundvallast m.a. á samvinnu milli EFTA-dómstólsins og innlendra dómstóla, og stofnana með dómsvald, fyrir tilstuðlan ráðgefandi álits samkvæmt 34. gr. samningsins um eftirlitsstofnun og dómstól.

Í enska textanum er talað um "courts and tribunals". Undir þessa skilgreiningu hafa í dómaframkvæmd ESB-dómstólsins og síðar EFTA-dómstólsins verið felldar ýmsar stjórnarsýslunefndir með úrskurðarvald, sem uppfylla tiltekin skilyrði, svo sem þær séu stofnaðar með lögum, starfi til frambúðar, gegni lögbundnu hlutverki, jafnræði aðila tryggt við málsmeðferð, þær séu bundnar af lögmætisreglu og njóti sjálfstæðis. Fyrsti dómur EFTA-dómstólsins var kveðinn upp til þess að veita álit samkvæmt beiðni finnsku tollanefndarinnar, mál E-1/94 *Restamark*, sjá 7. - 31. málsgrein, einkanlega 24. málsgrein. Annað fordæmi er dómurinn í máli E-1/11, *Statens helsepersonellnemnd*. Fordæmin frá ESB-dómstólnum eru fjölmörg, sjá t.d. mál C-393/92 *Municipality of Almelo and Others v. Energiebedrijf IJsselmij NV* [1994] ECR I-1477, 21. málsgrein, sem vitnað er til í *Restamark*.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála uppfyllir öll þau skilyrði, sem EFTA-dómstóllinn hefur talið úrskurðarnefndir á stjórnarsýslustigi þurfa að fullnægja til þess að vera til þess bærar að leita álits dómstólsins um skýringu á EES-rétti. Ágreiningurinn í máli þessu mun væntanlega að verulegu leyti snúast um skýringu á EES-reglum. Þó verður á þessu stigi málsins að hafa þann fyrirvara á, að málsvarnarskjöl hafa enn ekki verið lögð fram. Verður að sjálfsögðu að meta þörfina á áliti EFTA-dómstólsins meðal annars með hliðsjón af eðli þeirra varna, sem byggt kann að verða á í málinu.

GÖGN

Með kærni þessari fylgja eftirtalin gögn í afriti:

1. Afrit hinnar kærðu ákvörðunar, fundargerð sveitarstjórnar Skútustaðahrepps 20. apríl 2016
2. Afrit fundargerðar skipulagsnefndar 18. apríl 2016
3. Afrit framkvæmdaleyfis dags. 2. maí 2016
4. Afrit umsóknar Landsnets um framkvæmdaleyfi, dags. 18. mars 2016

5. Samantekt Landverndar og Fjöreggs á tilvísunum í Leirhnjúkshraun í matsskýrslu 2010
6. Jarðfræðikort
7. Tillögur Umhverfisstofnunar frá september 2004 um friðlýsingar
8. Sameiginlegt umhverfismat Alcoa, Landsvirkjunar og Landsnets 2010
9. Álit Skipulagsstofnunar 24. nóvember 2010

Gert er ráð fyrir, að leyfisveitandi leggi fram frekari gögn, ef einhver eru.

ÁSKILNAÐUR

Áskilinn er réttur til að koma að frekari kröfum, rökstuðningi, lagarökum og gögnum á síðari stigum þessa máls. Þess er sérstaklega óskað, að gætt verði að andmælarétti umbjóðenda minna, þegar hugsanleg málsvörn hefur borist nefndinni.

f.h. stjórna félagssamtakanna Landverndar og Fjöreggs,



Sif Konráðsdóttir, hrl.

sif@landvernd.is

Þórunnartúni 6

105 Reykjavík