

Ólafur Valsson
Rue des Vétérinaires 45/1208
1070 Anderlecht

Reykjavík, 29. júlí 2015
Tilvísun: 201407048 / 5.0

Efni: Ákvörðun vegna beiðni um afturköllun/endurskoðun á ákvörðun um frummatsskýrslu og álit um matsskýrslu um Blöndulínu 3

1. INNGANGUR

Hinn 22. júlí 2014 barst Skipulagsstofnun bréf frá Ólafi Valssyni þar sem hann krefst þess að stofnunin afturkalli ákvörðun sína um að taka við frummatsskýrslu og/eða endurskoði ákvörðun um að neyta ekki heimildar 1. mgr. 10. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum (hér eftir kölluð matslögin) til að hafna frummatsskýrslu Landsnets um Blöndulínu 3 sem send var Skipulagsstofnun 15. mars 2012 til ákvörðunar samkvæmt matslögunum.

Krafan er byggð á því að frummatsskýrslan hafi ekki uppfyllt þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. matslaganna. Þá hafi hún verið í ósamræmi við matsáætlun skv. 8. gr. laganna í mikilvægum atriðum. Hafi Skipulagsstofnun því verið rétt að neyta heimildar til að hafna frummatsskýrslunni. Um endurskoðunar- og afturköllunarheimild er vísað til 24. og 25. gr. stjórnáætlunarlaga nr. 37/1993 og til almennra ólögfesta reglna íslensks réttar um endurskoðun mála. Einnig er vísað til 2. mgr. 12. gr. matslaganna.

Til vara er þess krafist að Skipulagsstofnun endurskoði álit stofnunarinnar frá 29. janúar 2013 um matsskýrslu Landsnets um Blöndulínu 3. Til stuðnings kröfunni er vísað til ólögfesta reglna íslensks réttar um endurupptöku mála auk 2. mgr. 12. gr. matslaganna.

Í bréfi Ólafs kemur fram að hann eigi einstaklingslegra og sérstakra hagsmuna að gæta vegna málsins sem þinglýstur eigandi lands sem fyrirhuguð Blöndulína 3 mun liggja um.

Í bréfinu er m.a. til stuðnings báðum kröfunum vísað til rannsóknarskyldu stjórnvalda, jafnræðisreglu stjórnarskrár og þeirrar skyldu stjórnvalds að leiða sams konar mál til lykta á sama hátt. Er vísað í því sambandi til ákvörðunar Skipulagsstofnunar frá 9. ágúst 2013 um matsáætlun fyrir Kröflulínu 3. Byggt er á því að mögulegir hagsmunir framkvæmdaraðila af því að ákvarðanir Skipulagsstofnunar standi óhaggaðar geti ekki verið ríkari en þeir almannahagsmunir og hagsmunir stjórnáætlunnar að farið sé að lögum. Engar lögmætar væntingar hafi heldur stofnast hjá framkvæmdaraðila í málinu enda hafi framkvæmdir ekki hafist eða leyfi verið gefin út á grundvelli ákvarðana Skipulagsstofnunar. Þá sé innan við eitt ár frá því að Skipulagsstofnun tók ákvörðun í sambærilegu máli (tillaga að matsáætlun fyrir Kröflulínu 3) er breytti grundvelli þessa máls að mati Ólafs.

2. MÁLAVEXTIR

Þann 15. mars 2012 sendi Landsnet frummatsskýrslu um lagningu Blöndulínu 3 til athugunar hjá Skipulagsstofnun samkvæmt matslögunum.

Framkvæmdin og frummatsskýrsla voru auglýst opinberlega í mars 2012. Frummatsskýrslan lá frammi til kynningar frá 21. mars til 3. maí 2012 á tilgreindum stöðum og var aðgengileg á vefnum. Skipulagsstofnun leitaði umsagna hjá viðkomandi sveitarfélögum og opinberum stofnunum. Auk umsagna þeirra aðila bárust stofnuninni 59 athugasemdir. Umsagnir og athugasemdir eru birtar í fylgiskjali matsskýrslu Landsnets.

Þann 30. nóvember 2012 sendi Landsnet matsskýrslu um Blöndulínu 3 til Skipulagsstofnunar og óskaði eftir álitni stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Álit hennar lá fyrir 29. janúar 2013.

3. SAMSKIPTI SKIPULAGSSTOFNUNAR VIÐ MÁLSHEFJANDA OG FRAMKVÆMDARADILA

Með bréfi til Landsnets dags. 21. ágúst 2014 gaf Skipulagsstofnun Landsneti kost á að tjá sig um framkomna beiðni, sbr. 13. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Var gefinn frestur til 18. september 2014.

Með tölvupósti Landsnets til Skipulagsstofnunar dags. 17. september 2014 var óskað eftir að fresturinn yrði framlengdur til loka septembermánaðar. Stofnunin varð við þeirri ósk sama dag, en svör Landsnets bárust ekki innan þess frests. Í október, nóvember og desember 2014 og í janúar 2015 var leitað eftir svörum Landsnets símleiðis og með tölvupóstum. Kom ítrekað fram í svörum við þeim ítrekunum og eftirgrennslan að svör væru væntanleg á næstu dögum.

Skipulagsstofnun upplýsti málshefjanda um ofangreint með tölvupóstum 21. ágúst og 11. nóvember 2014 og 9. janúar 2015. Viðbrögð bárust frá honum með tölvupósti dags. 11. janúar 2015.

Hinn 4. febrúar 2015 bárust stofnuninni viðbrögð Landsnets með bréfi. Með tölvupósti sama dag gaf Skipulagsstofnun málshefjanda kost á að koma á framfæri athugasemdum við bréf Landsnets. Athugasemdir hans bárust Skipulagsstofnun sama dag.

Skipulagsstofnun tilkynnti málshefjanda með tölvupósti 19. mars 2015 að dráttur yrði á afgreiðslu málsins vegna tiltekinna ástæðna.

Skipulagsstofnun barst tölvupóstur frá málshefjanda 2. apríl 2015. Í fylgiskjali hans eru dregin saman efnisatriði málsins sbr. bréf hans frá 22. júlí 2014. Einnig er þar skerpt á nokkrum efnisatriðanna.

Skipulagsstofnun upplýsti Ólaf með tölvupósti 29. maí 2015 að frekari dráttur yrði á afgreiðslu stofnunarinnar á beiðni hans og að stefnt væri að því að afgreiðslan lægi fyrir í lok júnímánaðar. Sama dag sendi Ólafur Skipulagsstofnun tölvupóst með fylgiskjali þar sem fram koma frekari röksemdir fyrir beiðni hans.

4. AÐALKRAFA

4.1 Grundvöllur kröfunnar

4.1.1 Endurupptaka á grundvelli 24. gr. stjórnisýslulaga

Á bls. 3-5 í bréfi Ólafs Valssonar frá 22. júlí 2014 er gerð grein fyrir þeim lagagrundvelli sem beiðni hans um endurupptöku/afturköllun á ákvörðun Skipulagsstofnunar um að taka frummatsskýrslu til athugunar byggist á. Vísar hann til 24. og 25. gr. stjórnisýslulaga auk almennra ólögfesta reglna íslensks réttar um endurskoðun mála. Hann telur ákvörðunina háða svo miklum annmörkum að hún sé ógildanleg og skilyrði stjórnisýslulaga um að framkvæmdaraðili verði ekki fyrir tjóni sé uppfyllt þar sem hann hafi hvorki hafist handa um framkvæmdina né sótt um leyfi fyrir henni. Auk þess sé hún ekki á framkvæmdaáætlun Landsnets. Þá telur hann að ákvörðun Skipulagsstofnunar um að taka frummatsskýrsluna til athugunar samkvæmt 1. mgr. 10. gr. matslaganna hafi verð byggð á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum í skilningi 24. gr. stjórnisýslulaga og sé stofnuninni rétt að endurskoða mat sitt samkvæmt umræddu ákvæði matslaganna og afturkalla ákvörðun sína um að hafna ekki frummatsskýrslunni. Skipulagsstofnun lítur svo á að beiðni hans um

endurupptöku/afturköllun á framangreindri ákvörðun stofnunarinnar lúti að þeirri ákvörðun stofnunarinnar að fallast á að taka frummatsskýrsluna til athugunar eða meðferðar. Miðast umfjöllun stofnunarinnar við þá afmörkun á beiðninni.

Í bréfi Landsnets frá 4. febrúar 2015 heldur fyrirtækið því fram að í 25. gr. stjórnáskýrslulaga sé kveðið á um heimildir stjórnvalds til afturköllunar ákvörðunar sinnar að eigin frumkvæði. Aðili máls geti ekki gert kröfu um afturköllun á grundvelli 25. gr. og eigi ákvæðið því ekki við í málinu. Þá séu ekki uppfyllt skilyrði 25. gr. fyrir heimild Skipulagsstofnunar til afturköllunar. Þá heldur Landsnet því fram að tímafrestir þeir sem kveðið er á um í 2. mgr. 24. gr. stjórnáskýrslulaga séu liðnir og því ekki forsendur fyrir endurupptöku ákvörðunarinnar. Fyrirtækið telur ekki að ákvörðunin hafi byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik eða að íþyngjandi ákvörðun hafi byggst á atvikum sem breyst hafi verulega frá því að ákvörðun var tekin. Því séu ekki forsendur til endurupptöku á grundvelli 24. gr. stjórnáskýrslulaga.

Skipulagsstofnun bendir á að beiting 24. gr. og 25. gr. stjórnáskýrslulaga er háð því að tekin hafi verið stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. sömu laga. Í athugasemdum við 24. gr. í frumvarpi því er varð að stjórnáskýrslulögum kemur fram að samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. eigi aðili máls rétt á því að mál verði tekið til meðferðar á ný ef stjórnvaldsákvörðun hefur byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik.

Ólafur segir í bréfi sínu að ákvörðun Skipulagsstofnunar um að taka frummatsskýrsluna til athugunar hafi falið í sér bindandi ákvörðun um réttindi og skyldur framkvæmdaraðila, enda hafi hún skapað Landsneti rétt til að byggja á í eftirfarandi málsmeðferð. Á sama hátt hafi það skuldbundið Ólaf sem landeiganda. Með hliðsjón af því og öðru því sem rakið er í bréfinu telur Ólafur að ákvörðun um frummatsskýrslu samkvæmt 1. mgr. 10. gr. matslaganna beri öll einkenni stjórnvaldsákvörðunar.

Við mat á því hvort ákvörðun er stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnáskýrslulaga ber að líta til ákveðinna sjónarmiða. Eitt af þeim er hvort ákvörðun felur í sér bindandi úrlausn um réttindi og skyldur. Skipulagsstofnun telur að ákvörðun um að taka frummatsskýrslu til athugunar samkvæmt 1. mgr. 10. gr. matslaganna feli ekki í sér bindandi ákvörðun um réttindi og skyldur í þessu tilliti, enda bindur hún ekki enda á umhverfismatsferlið. Af ákvörðun um að taka frummatsskýrslu til athugunar samkvæmt 1. mgr. 10. gr. matslaganna leiðir að frummatsskýrslan fer í ákveðið málsmeðferðarferli sem mælt er fyrir um í 2.-5. mgr. 10. gr. laganna. Réttaráhrif slíkrar ákvörðunar eru þau að frummatsskýrslan er tekin til umfjöllunar samkvæmt fyrirmælum sem kveðið er á um í matslögnum. Með þetta í huga telur Skipulagsstofnun að ofangreind ákvörðun sé ekki stjórnvaldsákvörðun heldur formákvörðun eða ákvörðun um málsmeðferð, en litið hefur verið svo á að ákvörðun um að taka ákveðið mál til umfjöllunar sé ekki stjórnvaldsákvörðun heldur ákvörðun um meðferð máls.¹ Einnig má hafa hliðsjón af sjónarmiðum sem lúta að ákvörðun um að fallast á beiðni um endurupptöku máls, en ákvörðun um að endurupptaka mál telst ekki stjórnvaldsákvörðun, heldur ákvörðun um málsmeðferð, enda er hún liður í því að skapa þau skilyrði að hægt sé að taka efnisákvörðun í máli.² Ákvörðun stjórnvalds um að synja beiðni um endurupptöku er hins vegar ekki ákvörðun um málsmeðferð heldur er hún stjórnvaldsákvörðun þar sem hún bindur enda á málið, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 14. nóvember 2005 í máli nr. 4278/2004.

Auk framangreinds bendir Skipulagsstofnun á að aðeins ákvörðun Skipulagsstofnunar um að hafna því að taka frummatsskýrslu til athugunar er kærانleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, en ekki ákvörðun stofnunarinnar um að taka frummatsskýrslu til athugunar og er sú kærurheimild bundin við framkvæmdaraðila. Með kærانlegri ákvörðun er yfirleitt átt við stjórnvaldsákvörðun sem aðili máls eða annar sá sem á kærurétt skýtur til æðra stjórnvalds. Ákvörðun um að hafna því að taka frummatsskýrslu til athugunar hefur þau áhrif á réttindi og skyldur framkvæmdaraðila að hann getur

¹ Sjá umfjöllun á bls. 140 í riti Páls Hreinssonar, Stjórnáskýrsluréttur – málsmeðferð, frá 2013.

² Sjá umfjöllun á bls. 140 í riti Páls Hreinssonar, Stjórnáskýrsluréttur – málsmeðferð, frá 2013.

ekki haldið áfram með umhverfismatsferlið samkvæmt 10. gr. matslaganna. Slík ákvörðun telst því stjórnvaldsákvörðun.

Með hliðsjón af framangreindu eru, að mati Skipulagsstofnunar, ekki fyrir hendi forsendur til að óska eftir endurupptöku/afturköllun á ákvörðun Skipulagsstofnunar um taka frummatsskýrslu til athugunar á grundvelli 24. og 25. gr. stjórnsýslulaga.

Ólafur vísar á bls. 1 í beiðni sinni, einnig til 2. mgr. 12. gr. matslaganna til stuðnings aðalkröfu sinni. Í bréfi sínu mótmælir Landsnet því að þetta lagaákvæði feli í sér heimild Skipulagsstofnunar til endurskoðunar á þeirri ákvörðun sem gerð er krafa um í aðalkröfu.

Þar sem 12. gr. matslaganna lýtur að endurskoðun matsskýrslu og aðalkrafan tekur til ákvörðunar Skipulagsstofnunar um að taka frummatsskýrslu til athugunar telur stofnunin að ekki séu fyrir hendi forsendur til að byggja á umræddu lagaákvæði, auk þess sem 12. gr. matslaganna varðar framkvæmdir þar sem 10 ár eru liðin frá því mat á umhverfisáhrifum fór fram.

4.1.2 Endurupptaka á grundvelli ólögfesta reglna

Í athugasemdum við 24. gr. í frumvarpi því sem varð að stjórnsýslulögum nr. 37/1993 segir meðal annars: „Rétt er að taka fram að aðili máls getur að sjálfsögðu átt rétt til endurupptöku máls í fleiri tilvikum en þessum tveimur, ýmist á grundvelli lögfesta reglna eða óskráðra ...“

Samkvæmt þessu er ljóst að ekki er hægt að gagnálykta frá 24. gr. stjórnsýslulaga um skyldu stjórnvalda til að taka mál upp að nýju. Stjórnvöldum kann að vera skylt að endurupptaka mál á grundvelli ólögfesta reglna. Umboðsmaður Alþingis hefur í álitum sínum litið svo á að aðili máls geti átt rétt á endurupptöku máls ef (1) upplýst er að ákvörðun hafi byggst á röngum lagagrundvelli eða lagalegar forsendur upphaflegrar ákvörðunar hafi breyst verulega þannig að ljóst sé að ákvörðun geti ekki lengur byggst á upphaflegum lagagrundvelli, (2) fyrir liggja rökstuddar vísbendingar um verulega annmarka á málsmeðferð eða (3) verulegt misræmi er á milli úrlausna stjórnvalda í sambærilegum málum þannig að brjóti gegn jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar. Sjá um þetta efni álit UA frá 7. apríl 2000 í máli nr. 2370/1998, 7. júlí 2000 í máli nr. 2614/1998, 17. nóvember 2000 í máli nr. 2485/1998 og 14. júlí 2004 í máli nr. 3927/2003. Þá hefur umboðsmaður fjallað um heimildir stjórnvalda til endurupptöku mála í kafla 3.5 í skýrslu sinni fyrir árið 2007.

Auk ofangreinds bendir Skipulagsstofnun á að litið hefur verið svo á í norrænum rétti að unnt sé að endurupptaka ákvörðun á óskráðum grundvelli komi fram nýjar upplýsingar, þ.e. upplýsingar sem lágu ekki fyrir þegar ákvörðunin var tekin, sem hafi það mikla þýðingu að ákveðnar líkur séu á því að efni ákvörðunarinnar hefði orðið annað hefðu upplýsingarnar legið fyrir við ákvarðanatökuna.³

Þrátt fyrir framangreint verður að hafa í huga að tómlætissjónarmið leiða til þess að sú skylda sem kann að hvíla á stjórnvaldi að endurupptaka máls varir ekki endalaust, sbr. ummæli umboðsmanns Alþingis um það atriði í framangreindum málum nr. 2370/1998 og nr. 3927/2003. Einnig hefur verið talið að sjónarmið á borð við hagsmuni annarra af máli geti mælt gegn því að mál sé endurupptekið, sbr. álit setts umboðsmanns Alþingis frá 28. febrúar 2014 í máli nr. 7323/2012. Enn fremur hefur umboðsmaður Alþingis nefnt það á bls. 19 í skýrslu sinni fyrir árið 2007 að atvik í málum geti verið á þann veg að ákvörðun sé þegar komin til framkvæmda og afleiðingar þeirrar ákvörðunar sem annmarkinn er á verði ekki aftur teknar. Þá hefur umboðsmaður nefnt í umræddri skýrslu að takmarkanir séu á möguleikum stjórnvalda til að endurupptaka mál þegar stjórnvald hefur með ákvörðun sinni eða úrskurði skorið úr deilu tveggja eða fleiri einkaaðila þar sem uppi eru mismunandi hagsmunir.

³ Sjá t.d. Hans Gammeltoft-Hansen o.fl. Forvaltningsret. 2002, bls. 921.

Heimildir stjórnvalda til að afturkalla fyrri ákvarðanir eru ekki tæmandi taldar í 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sbr. álit UA frá 13. júlí 2011 í máli nr. 6073/2010. Umboðsmaður hefur talið að unnt sé eftir atvikum að afturkalla ákvörðun á grundvelli ólögfesta reglna um afturköllun, sbr. álit hans frá 8. mars 2010 í máli nr. 5649/2009. Þá hefur umboðsmaður nefnt þá óskráðu reglu stjórnsýsluréttar að stjórnvaldi sé jafnan skylt að afturkalla ákvörðun sem telst ógildanleg, sbr. álit hans frá 16. nóvember 2009 í máli nr. 4920/2007. Skilyrði fyrir því að lagalegur annmarki geti leitt til ógildingar á ákvörðuninni er að annmarkinn teljist verulegur.

Í bréfi Landsnets til Skipulagsstofnunar frá 4. febrúar 2015 kemur fram sú afstaða fyrirtækisins að ekki séu forsendur til að fallast á aðalkröfu málshefjanda á grundvelli ólögfesta reglna um endurskoðun mála vegna tómlætis sem hann hafi sýnt. Fyrirtækið heldur því fram að gera verði kröfu um að ósk um endurskoðun ákvörðunar sé sett fram án ástæðulauss dráttar, en ekki svo löngu síðar sem raun ber vitni í málinu. Ákvörðunin sem krafist er endurupptöku á hefði mátt taka innan tveggja vikna frá 15. mars 2012 þegar fyrirtækið sendi Skipulagsstofnun frummatsskýrslu um lagningu Blöndulínu 3. Beiðnin um endurupptöku sé hins vegar dags. 22. júlí 2014 eða um 27 mánuðum eftir að lögbundnir tímafrestrir séu liðnir. Sé fyrirtækinu ekki kunnugt um nein fordæmi fyrir því að fallist hafi verið á endurskoðun svo löngu eftir að ákvörðun var tekin. Slíkt tómlæti hljóti að leiða til þess að ekki sé hægt að verða við kröfu um endurskoðun ákvörðunar.

Skipulagsstofnun telur að sá tími sem leið þar til beiðni Ólafs barst stofnuninni hafi ekki verið það langur að um tómlæti af hálfu hans hafi verið að ræða. Í því efni bendir stofnunin á að hann byggir beiðni sína m.a. á úrskurði umhverfis- og auðlindaráðherra frá 21. maí 2013 um matsskyldu kerfisáætlunar og ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 9. ágúst 2013 um matsáætlun fyrir Kröflulínu 3 sem að hans mati hafi breytt grundvelli Blöndulínúmálsins.

Í umræddu bréfi Landsnets kemur einnig fram sú afstaða fyrirtækisins að ekki séu forsendur til að fallast á aðalkröfu Ólafs á grundvelli ólögfesta reglna um endurskoðun mála vegna sjónarmiða sem lúta að mismunandi hagsmunum fyrirtækisins og Ólafs. Fyrirtækið heldur því fram að því sem flutningsfyrirtæki sé með raforkulögum lögð sú skylda á herðar að byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika og gæða raforku. Stærstur hluti raforku í íslenska raforkukerfinu fari um raforkuflutningskerfið og því ljóst að raforkunotendur hafi almennt mikla hagsmuni af því að kerfið geti mætt öllum þeim kröfum sem til þess eru gerðar. Þannig hafi Landsnet hagsmuni í málinu á grundvelli þess að geta mætt lagaskyldum sem á fyrirtækið eru lagðar en hagsmunirnir nái einnig til raforkunotenda sem fái stærstan hluta raforku sinnar frá flutningskerfinu. Á móti komi að Ólafur hafi hagsmuna að gæta sem þinglýstur eigandi lands sem fyrirhuguð Blöndulína 3 liggir um, eins og rakið er í beiðni hans.

Skipulagsstofnun telur að hagsmunir Landsnets séu ekki með þeim hætti að fyrir hendi sé aðstaða sem komi í veg fyrir að stofnunin geti ákveðið að taka upp ákvörðun sína um að taka frummatsskýrsluna til athugunar á grundvelli ólögfesta reglna um endurupptöku mála. Horfir stofnunin þá til þess að fyrirtækið hefur ekki fengið leyfi til að reisa og reka Blöndulínu 3, enda hefur það ekki sótt um slíkt leyfi. Við slíkar aðstæður telur stofnunin að ofangreind rök fyrirtækisins geti ekki réttlætt að hagsmunir fyrirtækisins séu teknir fram yfir aðra hagsmuni. Til samanburðar bendir Skipulagsstofnun á að í ákvörðun stofnunarinnar frá 23. júní 2014 um Suðvesturlínur, var það niðurstaða stofnunarinnar að hagsmunir Landsnets væru með þeim hætti að fyrir hendi væri aðstaða sem kæmi í veg fyrir að stofnunin gæti tekið ákvörðun um endurskoðun. Horfði stofnunin þá til þess að Orkustofnun hafði veitt fyrirtækinu leyfi til að reisa og reka Suðurnesjalínu 2. Veiting á þessu lögbundna leyfi hefði þau réttaráhrif að fyrirtækið hefði öðlast rétt til að reisa og reka flutningsvirkið. Með þetta í huga og annað sem kemur fram í ákvörðuninni taldi Skipulagsstofnun sig ekki hafa forsendur til að taka ákvörðun um endurskoðun á grundvelli ólögfesta reglna í því máli.

Landsnet vísar jafnframt til þess í bréfi sínu að Ólafur hafi með stjórnsýslukæru dags. 15. júlí 2012 kært til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála þá ákvörðun Skipulagsstofnunar í mati á umhverfisáhrifum Blöndulínu 3 að taka framkvæmdina ekki til sameiginlegs mats ásamt fyrirætlunum

um styrkingu byggðalínunnar. Landsnet telur að þar sem kærumálið sé til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni, sem telst æðra stjórnvald gagnvart Skipulagsstofnun í málum er varða mat á umhverfisáhrifum, hafi Skipulagsstofnun ekki heimild til að endurskoða ákvarðanir eða álit vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og beri stofnuninni því að vísa frá beiðni um endurskoðun.

Skipulagsstofnun hafnar því að hún hafi ekki heimild til að endurskoða ákvarðanir eða álit vegna umhverfismats framkvæmdarinnar á grundvelli ofangreindra raka Landsnets. Í því efni bendir stofnunin á að það er meginregla í stjórnslurétti að stjórnslukæra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar. Þessi meginregla hefur m.a. verið lögfest í 1. mgr. 29. gr. stjórnslulaga og 1. málsl. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 138/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Í tengslum við þetta leggur stofnunin áherslu á að Landsnet sem framkvæmdaraðili hélt áfram með umhverfismat Blöndulínu 3 þrátt fyrir að lögð hefði verið fram stjórnslukæra. Fyrirtækið hefði getað lagt umhverfismatið til hliðar á meðan beið var niðurstöðu kærumálsins en samkvæmt 1. mgr. 16. gr. matslaganna er fyrirtækið ábyrgt fyrir umhverfismatinu. Þá má geta þess að nú liggur fyrir úrskurður frá úrskurðarnefndinni frá 31. maí 2015 (mál nr. 72/2012) þar sem hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun Skipulagsstofnunar um að taka Blöndulínu 3 og áætlun Landsnets um styrkingu byggðalínunnar ekki til sameiginlegs mats á umhverfisáhrifum.

4.1.3 Lögmætisreglan, 12. gr. matslaganna og óskráðar reglur

Samkvæmt lögmætisreglunni, hinni óskráðu grundvallarreglu stjórnsluréttar, skulu ákvarðanir stjórnvalda almennt eiga sér stoð í lögum, þ.e. Alþingi verður að hafa veitt stjórnvöldum heimild með lögum til að taka ákvarðanir. Í kjarna þessarar reglu felst að stjórnvöld geta almennt ekki íþyngt borgurunum með ákvörðunum sínum nema hafa til þess viðhlítandi heimild í lögum.⁴

Löggjafinn hefur tekið þá afstöðu að unnt sé að endurskoða umhverfismat framkvæmdar, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, með 12. gr. matslaganna. Samkvæmt henni ber leyfisveitanda að óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða skuli, í heild eða að hluta, matsskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda er veitt ef framkvæmdir hefjast ekki innan tíu ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lá fyrir. Stofnunin getur ákveðið að endurskoða skuli matsskýrslu framkvæmdaraðila ef forsendur hafa breyst verulega frá því að álit lá fyrir. Í 2. mgr. 12. greinar eru nefnd dæmi um í hverju það getur falist.

Að mati Skipulagsstofnunar er það lögfræðilegt álitaefni hvert er samspil 12. gr. matslaganna og hinna ólögfestu reglna um endurupptöku og afturköllun. Með hliðsjón af framangreindum kröfum sem leiða af lögmætisreglunni má velja fyrir sér hvort unnt er að beita ólögfestum reglum þegar í matslögnum er að finna ákvæði um endurskoðun umhverfismats framkvæmdar, þ.e.a.s. hvort 12. gr. matslaganna feli í sér takmörkun á beitingu hinna ólögfestu reglna. Hæstiréttur, umhverfis- og auðlindaráðuneytið, úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála eða umboðsmaður Alþingis hafa ekki tekið á þessu álitaefni.

Í kafla 4.1.2 að framan var gerð almenn grein fyrir ólögfestum reglum um endurupptöku og afturköllun mála. Þar var einnig vikið að því að hagsmunir Landsnets séu ekki með þeim hætti að fyrir hendi sé aðstaða sem komi í veg fyrir að Skipulagsstofnun geti ákveðið að taka upp ákvörðun sína um að taka frummatsskýrsluna til athugunar á ólögfestum grundvelli. Þá séu ekki fyrir hendi tómlætissjónarmið sem komi í veg fyrir slíka ákvörðun.

Eins og vikið er að í kafla 4.1.2 að framan geta atvik í málum verið á þann veg að ákvörðun sé þegar komin til framkvæmda og afleiðingar þeirrar ákvörðunar sem annmarkinn er á verði ekki aftur teknar.

⁴ Sjá t.d. grein Páls Hreinssonar „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar“ í Línðæla Sigurður Línðal sjötugur, 2001.

Við þær aðstæður eru takmarkanir á möguleikum stjórnvalda til að endurupptaka mál, sbr. skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2007.

Í næstu köflum hér á eftir verður tekin efnislega afstaða til þess hvort verulegir annmarkar hafi verið á þeirri ákvörðun Skipulagsstofnunar að fallast á að taka frummatsskýrsluna til athugunar. Ef slíkir annmarkar eru fyrir hendi reynir á hvort ofangreindar aðstæður eigi við. Um það atriði verður fjallað í kafla 4.5.

4.2 VORU ANNMARKAR Á AFGREIÐSLU SKIPULAGSSTOFNUNAR SKV. 10. GR. MATSLAGANNA?

4.2.1 Valkostir - jarðstrengur

Málshefjandi heldur fram í bréfi sínu frá 22. júlí 2014 að frummatsskýrsla um Blöndulínu 3 hafi verið í verulegu ósamræmi við matsáætlun um eitt lykilatriði í umhverfismatinu og að Skipulagsstofnun hefði verið tvímælaust rétt að hafna frummatsskýrslunni af þessum sökum, sbr. 1. mgr. 10. gr. matslaganna.

Í endurupptökubeiðninni er vitnað í 1. mgr. 8. gr. matslaganna þar sem segir að í tillögu að matsáætlun skuli framkvæmdaraðili lýsa framkvæmdinni og „öðrum möguleikum sem til greina koma“. Þetta sé eitt mikilvægasta atriðið í mati á umhverfisáhrifum. Í tillögu Landsnets að matsáætlun hafi komið fram að í frummatsskýrslu yrði gerð nánari grein fyrir jarðstrengjalögnum á allri línuleiðinni eða að hluta til, kostnaði, rekstri og umhverfisáhrifum í samanburði við loftlínur. Í ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlunina komi m.a. fram að Landsnet þurfi í frummatsskýrslu að leggja mat á áhrif þess kosts að leggja háspennulínur í jörð á hina ýmsu umhverfisþætti og bera þann valkost saman við lagningu háspennulínu sem loftlínu. Mat og umfjöllun taki mið af því að gert verði ráð fyrir jarðstreng á tilteknum hlutum leiðarinnar og loftlínu á öðrum hlutum hennar.

Málshefjandi telur að í frummatsskýrslu hafi ekki verið að finna umfjöllun í samræmi við ofangreint í ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlunina. Á bls. 41-42 í frummatsskýrslunni sé alfarið hafnað af Landsneti að fjalla um þann kost að leggja línuna í jörð á línuleiðinni eða hlutum hennar. Hann telur umfjöllun um jarðstrengi í kafla 3.3 á bls. 41-51 í frummatsskýrslunni ekki vera í samræmi við matsáætlun.

Auk framangreinds bendir málshefjandi á ákvæði 2. mgr. 9. gr. matslaganna þar sem segir að ávallt skuli gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman. Hann telur að í frummatsskýrslunni hafi ekki verið gerð grein fyrir umhverfisáhrifum jarðstrengja og þau borin saman við aðra möguleika, þ.e. loftlínur. Engin heimild sé í umræddu lagaákvæði til að víkja frá þessari kröfu. Frummatsskýrslan hafi því heldur ekki verið í samræmi við lagaákvæðið og hafi Skipulagsstofnun verið rétt að hafna henni af þeim sökum samkvæmt 1. mgr. 10. gr. matslaganna.

Þá tekur málshefjandi upp úr álit Skipulagsstofnunar frá 29. janúar 2013 um matsskýrslu Blöndulínu 3 og ákvörðun stofnunarinnar frá 9. ágúst 2013 um matsáætlun fyrir Kröflulínu 3. Að mati hans megi ráða af þeim að frummatsskýrsla um Blöndulínu 3 hafi ekki verið í samræmi við matsáætlun að því er varðaði jarðstrengjaumfjöllun. Skipulagsstofnun telji í fyrrnefndri ákvörðun um Kröflulínu 3 að sá samanburður sem gerður var á loftlínu og jarðstreng í mati á umhverfisáhrifum Blöndulínu 3 geti ekki talist fullnægjandi samanburður kosta í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum.

Í 9. gr. matslaganna eru ákvæði um gerð og efni frummatsskýrslu. Samkvæmt síðari málsl. 1. mgr. 9. gr. skal gerð og efni skýrslunnar vera í samræmi við matsáætlun, sbr. 8. gr. Í 2. mgr. 9. gr. er m.a. kveðið á um að í skýrslunni skuli ávallt gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman. Í 1. mgr. 10. gr. matslaganna kemur fram að innan tveggja vikna frá því að Skipulagsstofnun tekur á móti frummatsskýrslu skuli stofnunin meta hvort skýrslan uppfylli þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. og sé í samræmi við matsáætlun skv. 8. gr. Síðan segir svo í ákvæðinu:

„Heimilt er Skipulagsstofnun að hafna því að taka frummatsskýrslu til athugunar í þeim tilvikum þegar hún uppfyllir ekki framangreind skilyrði. Skipulagsstofnun skal þá leiðbeina framkvæmdaraðila um frekari vinnslu frummatsskýrslu.“

Af framangreindum ákvæðum er ljóst að frummatsskýrslan þarf að vera í samræmi við matsáætlun og uppfylla kröfur sem mælt er fyrir um í 9. gr. Það er Skipulagsstofnun að meta hvort þessi skilyrði séu uppfyllt. Þrátt fyrir þetta hefur löggjafinn ákveðið að það hvíli ekki skylda á stofnuninni að hafna því að taka frummatsskýrslu til athugunar ef skilyrðið um samræmi er ekki uppfyllt og kröfur sem gerðar eru í 9. gr. eru ekki uppfylltar heldur hefur stofnunin heimild til þess.

Í frummatsskýrslunni er ekki að finna mat á áhrifum jarðstrengja á tiltekna umhverfisþætti, hvort sem um er að ræða á allri leið Blöndulínu 3 eða að hluta til, og samanburð á þessum valkosti við lagningu loftlínu, en Skipulagsstofnun gerði kröfu um slíkt mat og samanburð í ákvörðun sinni um matsáætlun. Kafli 3.3 í frummatsskýrslunni sem fjallar um jarðstrengi hefur aðeins að geyma almennan samanburð á jarðstrengjum og loftlínum. Á bls. 42 í skýrslunni kemur t.d. fram að lagning Blöndulínu 3 í jörðu á styttri eða lengri vegalengdum sé ekki raunhæfur valkostur.

Af hálfu umboðsmanns Alþingis, sbr. álit hans frá 4. mars 2009 í máli nr. 5081/2007, hefur verið litið svo á að matslögin hafi að geyma lýsingu á form- og efnisreglum sem ætlað er að tryggja að ákveðnar framkvæmdir fari í gegnum tiltekið upplýsinga- og rannsóknarferli þannig að fyrir liggja nægjanlegar upplýsingar fyrir leyfisveitendur framkvæmda til að ákveða hvort leyfi verði veitt, sbr. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000. Ferlinu sé jafnframt ætlað að gefa almenningi kost á að hafa áhrif á það hvort framkvæmdir af þessu tagi verði taldar af hálfu stjórnvalda hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér. Umhverfismat er þannig ákveðið upplýsinga- og rannsóknarferli sem á bæði að þjóna því hlutverki að vera grundvöllur fyrir ákvarðanatöku hjá leyfisveitanda um hvort hann veiti leyfi eður ei sem og að gera almenningi kleift að að koma með athugasemdir við viðkomandi framkvæmd og þær forsendur sem hún byggist á. Greining valkosta og samanburður á þeim með tilliti til áhrifa á umhverfið er grundvallaratriði í þessu ferli. Til merkis um það er bent á að á fleiri en einum stað í matslögunum er vikið að valkostagreiningu, þ.e. í 1. mgr. 8. gr. og 2. mgr. 9. gr. Þá kemur fram í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum um mat á umhverfisáhrifum að helstu breytingar frá gildandi lögum felist í því að lagt sé til í samræmi við ákvæði tilskipunar Evrópusambandsins 97/11/EB að framkvæmdaraðili geri grein fyrir helstu möguleikum sem hann hafi kannað og til greina komi, svo sem varðandi tilhögun og staðsetningu. Síðan segir: „Nýmæli þetta hefur mikla þýðingu því að samanburður á helstu möguleikum er ein helsta forsendan fyrir því að raunveruleg umhverfisáhrif hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar séu metin.“ Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála vísar að þessu í úrskurði sínum frá 7. maí í máli nr. 91/2013 (Kröflulína 3).

Með hliðsjón af því sem er rakið hér að framan telur Skipulagsstofnun að það hafi verið annmarki á umhverfismatsferlinu að því er varðar samanburð á valkostum með tilliti til umhverfisáhrifa. Að mati stofnunarinnar gefur framangreind umfjöllun til kynna að það hefði á sínum tíma verið tilefni fyrir stofnunina að hafna frummatsskýrslunni á grundvelli 1. mgr. 10. gr. matslaganna. Þótt 1. mgr. 10. gr. sé aðeins heimildarákvæði verður að hafa í huga að mat á áhrifum valkosta á umhverfið og samanburður á þeim er lykilatriði í umhverfismati.

Hins vegar bendir stofnunin á að þegar hún fékk frummatsskýrsluna á sitt borð var það mat hennar að efni skýrslunnar væri, að undanskildum valkostasamanburði, fullnægjandi grunnur til að halda áfram með umhverfismatsferlið. Stofnunin leit svo á, á þeim tíma, að með slíku ferli væri unnt að bæta úr umræddum annmarka. Í því efni hafði hún í huga að frummatsskýrslan yrði kynnt opinberlega og öllum heimilt að gera athugasemdir við skýrsluna. Þá myndi stofnunin leita umsagnar leyfisveitenda og annarra aðila eftir því sem við ætti. Með hliðsjón af þessu taldi Skipulagsstofnun að í kynningar- og umsagnarferli frummatsskýrslunnar gæfist kostur á að kalla eftir og fá fram upplýsingar um valkostasamanburð. Með þetta í huga taldi stofnunin ekki ástæðu til þess að nýta heimildarákvæði 1. mgr. 10. gr. matslaganna um að hafna því að taka frummatsskýrsluna til athugunar. Í því sambandi bendir Skipulagsstofnun á að eftir að frummatsskýrslan var auglýst óskaði stofnunin eftir því við

Landsnet með minnisblaði dags. 30. október 2012, að gerð yrði gróflega grein fyrir hugsanlegri staðsetningu jarðstrengs og áhrifum sem hann hefði á helstu umhverfisþætti. Í endanlegri matskýrslu um Blöndulínu 3 var umfjöllun um umhverfisáhrif jarðstrengs sértækari en í frummatsskýrslunni, þótt jarðstrengurinn hafi ekki verið lagður fram sem kostur til mats á umhverfisáhrifum.

Eins og vikið er að hér framan byggir málshefjandi málatilbúnað sinn einnig á ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun Kröflulínu 3 frá 9. ágúst 2013. Hann dregur réttilega þá ályktun af ákvörðuninni að afstaða stofnunarinnar sé að valkostasamanburður í umhverfismati Blöndulínu 3 hafi ekki verið fullnægjandi samanburður kosta í skilningi matslaganna.

Samkvæmt framangreindu er það afstaða Skipulagsstofnunar að ákvörðun hennar um að taka frummatsskýrslu Landsnets til athugunar sé haldin annmörkum hvað þennan þátt varðar.

4.2.2 Valkostir – jarðstrengur (ófullnægjandi og rangar upplýsingar)

Málshefjandi tekur fram í bréfi sínu frá 22. júlí 2014 að Landsnet hafi hafnað því í frummatsskýrslu á bls. 41 að láta fara fram mat á þeim valkosti að leggja línuna í jörð á hluta leiðarinnar, ekki síst á þeirri forsendu að jarðstrengir væru fimmfalt dýrari á þessari línuleið. Í ákvörðun Skipulagsstofnunar um að taka frummatsskýrsluna til athugunar hafi falist sá skilningur stofnunarinnar að skýrslan væri í samræmi við kröfur 9. gr. matslaganna, m.a. að því er þetta varðar. Í þessu sambandi vísar málshefjandi til 3. málsl. 2. mgr. 9. gr. matslaganna þar sem segir að ávallt skuli gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman. Þá heldur hann því fram að það virðist sem Skipulagsstofnun hafi fremur talið að unnt væri að knýja framkvæmdaraðila til fylgis við matsáætlun og lög með því að hafna ekki frummatsskýrslunni. Sú ákvörðun hafi verið röng og beri að endurupptaka hana, enda verði framkvæmdaraðili ekki knúinn til að fara að matsáætlun og lögum nema með því að hafna frummatsskýrslu.

Skipulagsstofnun hafnar því að það hafi verið skilningur stofnunarinnar að frummatsskýrslan væri í samræmi við kröfur 2. mgr. 9. gr. matslaganna hvað þennan þátt varðar. Eins og vikið er að í kafla 4.2.1 fellst stofnunin á að frummatsskýrslan hafi ekki verið í samræmi við framangreint ákvæði 2. mgr. 9. gr. matslaganna hvað þetta varðar sem og 1. mgr. 9. gr. Að öðru leyti vísar stofnunin til umfjöllunar í kafla 4.2.1 að framan.

Málshefjandi heldur því fram að ákvörðun Skipulagsstofnunar um að taka frummatsskýrsluna til athugunar hafi verið byggð á þeirri röngu forsendu að fimm sinnum dýrara væri að leggja Blöndulínu 3 í jarðstreng. Þær upplýsingar hafi í fyrsta lagi verið rangar af því að þær byggðu ekki á raunverulegri kostnaðaráætlun um þessa línuleið. Í öðru lagi hafi upplýsingarnar verið ófullnægjandi af því að þær tóku ekki tillit til rekstrarþáttar fjárfestingarinnar. Ákvörðun stofnunarinnar hafi því verið byggð á ófullnægjandi og röngum upplýsingum um málsatvik um kostnaðarmun loftlína og jarðstrengja. Í tengslum við þetta vísar hann til úrskurðar úrskurðarnefndar raforkumála frá 9. september 2013 í máli nr. 4/2013. Einnig að með tiltekinni framsetningu í almennri umfjöllun um kostnaðarmun loftlína og jarðstrengja hafi Landsnet gert loftlínunum hátt undir höfði í kostnaðarsamanburði þar sem stofnkostnaður þeirra sé tiltölulega lágur en rekstrarkostnaður mun hærri en jarðstrengja. Í þessu efni er einnig vísað til umfjöllunar í úttekt um loftlínur og jarðstrengi sem út kom í nóvember 2013 (Metsco Energy Solutions).

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um að taka frummatsskýrsluna til athugunar var ekki byggð á kostnaðarmun jarðstrengja og loftlína. Stofnunin telur því ekki að ákvörðun stofnunarinnar hafi verið byggð á „ófullnægjandi og röngum upplýsingum um málsatvik um kostnaðarmun loftlína og jarðstrengja“. Til stuðnings þessu bendir stofnunin á að í ákvörðun hennar um matsáætlun var ekki gerð krafa um samanburð á kostnaði við jarðstrengi og loftlínur heldur krafa um mat á áhrifum jarðstrengja á tiltekna umhverfisþætti, hvort sem um er að ræða á allri leið Blöndulínu eða að hluta til, og samanburður á þessum valkosti við lagningu loftlínu.

Málshefjandi vísar í bréfi sínu til bls. 19 í tillögu að matsáætlun Blöndulínu 3 í tengslum við þá fullyrðingu sína að ákvörðun Skipulagsstofnunar hafi verið byggð á þeirri röngu forsendu að fimm sinnum dýrara væri að leggja Blöndulínu 3 í jörð heldur en sem loftlínu. Af því tilefni bendir Skipulagsstofnun á að í ákvörðun stofnunarinnar um matsáætlun kom fram að stofnunin féllist á tillögu Landsnets að matsáætluninni með tilteknum athugasemdum. Ein af þeim var að í frummatsskýrslu þyrfti að leggja mat á áhrif þess kosts að leggja háspennulínur í jörð á tiltekna umhverfisþætti og bera þann valkost saman við lagningu háspennulínu sem loftlínu. Með þessa athugasemd í huga telur Skipulagsstofnun að ekki séu forsendur til að halda fram að stofnunin hafi tekið afstöðu til upplýsinga Landsnets um kostnað við loftlínur og jarðstrengi sem kom fram í tillögu að matsáætlun.

Málshefjandi vísar næst í bréfi sínu að því að það sé fullyrt í almennri umfjöllun í frummatsskýrslu um jarðstrengi, kafla 3.3.4, að lagning jarðstrengs sé óafturkræfari framkvæmd en lagning loftlínu. Engin athugun hafi farið fram á lagnaleið jarðstrengs frá Blöndu til Akureyrar. Kafli 3.3 í frummatsskýrslu byggir með öðrum orðum ekki á þeim sérfræðiskýrslum sem liggja að baki umhverfismatinu þar sem áhrifa jarðstrengs á umhverfið sé hvergi getið í viðaukum 1 til 6 við frummatsskýrsluna. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um að taka frummatsskýrsluna til athugunar hafi því verið byggð á ófullnægjandi og röngum upplýsingum um málsatvik að þessu leyti.

Skipulagsstofnun tekur undir að það kann að vera umdeilanlegt að halda fram eins og Landsnet gerir í kafla 3.3.4 í frummatsskýrslu að lagning loftlínu sé afturkræfari framkvæmd en lagning jarðstrengja en hins vegar leggur stofnunin áherslu á að ofangreind ákvörðun hennar byggðist ekki á þeirri fullyrðingu. Með tilliti til þess hafnar stofnunin því að ákvörðun hennar hafi verið byggð á ófullnægjandi og röngum upplýsingum um málsatvik.

4.2.3 Nýjar upplýsingar - breyttar forsendur

Í erindi sínu frá 22. júlí 2014 segir málshefjandi að kerfisáætlanir þær sem lágu fyrir við umhverfismat Blöndulínu 3 hafi ekki byggt á ferli í samræmi við lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006, sem þó var skylt samkvæmt úrskurði umhverfisráðuneytisins frá 21. maí 2013. Þarfagreining Landsnets hafi því byggt á áætlunum sem í ljós kom að uppfylltu ekki skilyrði laga um umhverfismat áætlana. Þær hafi því ekki reynst vera lögformlegur grundvöllur undir mat á þörf fyrir mannvirkið. Einnig er vísað til 1. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga sem lýtur að því að þarfagreining vegna flutningsvirkis skuli fylgja umsókn um leyfi til að byggja flutningsvirki. Að mati málshefjanda eigi þarfagreining að byggja á áætlun sem farið hefur í gegnum lögmat ferli ákvarðanatöku. Svo hafi ekki verið í þessu tilviki og því lögmat þarfagreining ekki verið gerð á mannvirkinu.

Með vísan til ofangreinds telur málshefjandi að frummatsskýrslan hafi ekki uppfyllt kröfur 9. gr. matslaganna eða annarra laga að þessu leyti. Skipulagsstofnun sé því skylt að endurskoða/afturkalla ákvörðun sína um að taka frummatsskýrsluna til athugunar þar sem forsendur skýrslunnar hafi verið byggðar á áætlun sem ekki var unnin í samræmi við lög.

Í bréfi sínu til Skipulagsstofnunar frá 2. apríl 2015 segir málshefjandi að þegar af þeirri ástæðu að ákvæði laga nr. 105/2006 séu ekki uppfyllt í málinu, sbr. og ákvæði tilskipunar 2001/42/EB, standist umhverfismat framkvæmdarinnar Blöndulínu 3 ekki lög. Þannig sé ljóst, samkvæmt skýrri dómaframkvæmd um samspil tilskipunar 2001/42/EB og 2011/92/ESB, að umhverfismat framkvæmdar ryðji ekki úr vegi skyldu til umhverfismats sem uppfylli lög um umhverfismat áætlana. Ákvæði beggja tilskipananna þurfi að vera uppfyllt til að unnt sé að fallast á að umhverfismat framkvæmdar hafi farið fram. Því sé ekki að heilsa í þessu máli, enda sé ljóst að mat á raunhæfum kostum sem tilskipun 2001/42/EB mæli fyrir um hafi aldrei farið fram. Ákvæði tilskipunarinnar um skyldu til að setja fram valkosti sé mun ríkari og afdráttarlausari en í tilskipun 2011/92/EB og þeim er ábyrgð beri á umhverfismati áætlunar sé ekki í sjálfvald sett hvaða kosti hann meti.

Skipulagsstofnun bendir á að í kafla 2.1.1 í frummatsskýrslu var gerð grein fyrir mati Landsnets á þörf á lagningu Blöndulínu 3. Að mati stofnunarinnar kom það ekki til álita að hafna því að taka

frummatsskýrsluna til athugunar vegna þess að ekki hefðu verið lagðar fram nægilegar upplýsingar um þörf fyrir línuna. Stofnunin taldi umfjöllun skýrslunnar nægilegan grundvöll til að taka frummatsskýrsluna til formlegrar meðferðar, sem gæfi kost á að fá álit sérfróðra aðila og almennings á umfjöllun Landsnets um þörf á lagningu línunnar. Í umhverfismatsferlinu komu enda fram nokkrar athugasemdir um þetta atriði og er ítarlegri umfjöllun um forsendur fyrir lagningu línunnar í kafla 2.1.1 í matsskýrslu.

Vegna athugasemda málshefjanda um að kerfisáætlanir hafi ekki undirgengist umhverfismat áætlana bendir Skipulagsstofnun á að það hefur verið litið svo á í norrænum rétti að unnt sé að endurupptaka ákvörðun á óskráðum grundvelli komi fram nýjar upplýsingar, þ.e. upplýsingar sem lágu ekki fyrir þegar ákvörðunin var tekin, sem hafa það mikla þýðingu að það séu ákveðnar líkur á því að efni ákvörðunarinnar hefði orðið annað hefðu upplýsingarnar legið fyrir við töku ákvörðunarinnar.⁵ Skipulagsstofnun fær ekki séð að hinar nýju upplýsingar um úrskurð umhverfisráðuneytisins um að kerfisáætlun væri háð umhverfismati áætlana leiði til þess að tilefni sé til að taka upp eða afturkalla ákvörðun stofnunarinnar um að taka frummatsskýrsluna til athugunar. Að mati stofnunarinnar hefði umhverfismat kerfisáætlunar, hefði það legið fyrir áður en Skipulagsstofnun tók hina umræddu ákvörðun, ekki verið líklegt til að hafa þau áhrif að ákvörðunin hefði orðið önnur. Stofnunin bendir á að nú liggur fyrir umhverfismat kerfisáætlunar 2014-2023 og breytti niðurstaða þess ekki forsendum fyrir mati Landsnets á þörf á Blöndulínu 3. Þótt línan hafi verið tekin út úr þriggja ára framkvæmdaáætlun, eins og málshefjandi bendir á í tölvupósti til Skipulagsstofnunar 11. janúar 2015, er línan hluti af þeim valkostum sem eru til skoðunar og umhverfismats varðandi meginflutningskerfi raforku í kerfisáætluninni.

Vegna athugasemda málshefjanda um samræmi við tilskipanir Evrópusambandsins bendir Skipulagsstofnun á að við úrlausn á því atriði verður að fara eftir reglum landsréttar, í þessu tilviki óskráðum reglum stjórnisýsluréttar. Samkvæmt ógildingarfræðum stjórnisýsluréttarins hefur verið stuðst við tvo mælikvarða við mat á því hvort annmarki sé verulegur eða ekki. Annars vegar hefur almennur mælikvarði verið notaður um að sérhvert brot á tiltekinni málsmeðferðarreglu leiði til ógildingar á ákvörðun, sé um verulegan annmarka að ræða. Hins vegar hefur sérstakur mælikvarði verið notaður. Hann gengur út á það að brot á málsmeðferðarreglu sé aðeins talið verulegur annmarki ef það hefur haft áhrif á efni þeirrar ákvörðunar sem krafist er ógildingar á. Hæstiréttur hefur beitt þessum mælikvörðum í réttarframkvæmd en hins vegar er erfitt að sjá af dómsúrlausnum eða draga ályktun af þeim hvenær almennur og sérstakur mælikvarði koma til greina, enda hefur rétturinn ekki gefið skýra eða fastmótaða línu um það atriði.⁶

Eins og áður segir telur Skipulagsstofnun að umhverfismat kerfisáætlunar hefði, hefði það legið fyrir áður en Skipulagsstofnun tók þá ákvörðun að taka frummatsskýrsluna til athugunar, ekki haft þau áhrif að ákvörðunin hefði orðið önnur. Af því leiði að ekki sé um að ræða verulegan annmarka þótt kerfisáætlun Landsnets hafi á þeim tíma ekki farið í umhverfismat samkvæmt lögum nr. 105/2006. Stofnunin leggur þó áherslu á að með þessu á hún ekki við að umhverfismat framkvæmdar ryðji úr vegi skyldu til umhverfismats áætlana.

Vegna tilvísunar málshefjanda í 12. gr. reglugerðar við raforkulög sem lýtur m.a. að þarfagreiningu bendir Skipulagsstofnun á að ekki er kveðið á um þarfagreiningu í 9. gr. og öðrum ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum.

⁵ Sjá t.d. Hans Gammeltoft-Hansen o.fl. Forvaltningsret, 2002, bls. 921.

⁶ Sjá t.d. Pál Hreinsson. Stjórnisýsluréttur-málsmeðferð, 2013, bls. 922.

4.2.4 Votlendi

Í erindi málshefjanda frá 22. júlí 2014 segir að í frummatsskýrslu hafi ekki verið getið um margna hektara votlendissvæði sem línuslóðar og mastraplön myndu raska fyrir miðjum Öxnadal. Votlendissvæði yfir 3 hekturum njóti sérstakrar verndar skv. 37. gr. náttúruverndarlaga. Niðurstaða umhverfismatsins að því er varðar röskun votlendissvæðisins sé röng og álit Skipulagsstofnunar um það byggt á röngum forsendum. Ákvörðunin hafi verið byggð á röngum og ófullnægjandi upplýsingum um málsatvik í skilningi 24. gr. stjórnsýslulaga.

Náttúrufræðistofnun Íslands kortlagði gróður á fyrirhugaðri línuleið Blöndulínu 3. Í sérfræðiskýrslu stofnunarinnar, sem er viðauki 3 með frummatsskýrslunni, kemur m.a. fram um línuleið 5 frá Bakkaseli að Krossastaðagili (feitletrun Skipulagsstofnunar): „*Línuleiðin sem er um 31 km löng liggur frá Bakkaseli um Öxnadal og Hörgárdal að Krossastaðagili á Moldhaugahálsi. ... Mýrlendisflákar, mest U19 (mýrastör-tjarnastör) og U13 (mýrastör-mýrelfting), eru við Gloppu og áfram með nokkuð jöfnu millibili allt út undir Þverá. Á þeim kafla er graslendi áfram ríkjandi í gróðurfarinu. Frá Engimýri um land Hóla og að Þverá er umtalsverð breyting fyrirhuguð frá núverandi línustæði á um fjögurra kílómetra kafla. Til að minnka sjónræn áhrif nýju línunnar verður hún flutt allt að 450 m frá fyrri línu ofar í hlíðina þar sem hún er lítt áberandi frá þjóðveginum á móts við Hraun. **Á þeim kafla er landið nokkuð vel gróið en grýtt. Gróðurfar er allfjölbreytt og votlendi talsvert, einkum mýrlendi. Gróðurfélögin eru þau sömu og áður hafa verið nefnd, auk U4 (mýrastör-klófifa). Ofan og sunnan við Hóla fer línustæðið um mýrlendi á um 800 m kafla. Verulegur hluti þess hefur einhvern tíma verið ræstur fram án þess þó að landið hafi þornað mikið. Þarna þarf að gæta þess vel að spilla sem minnst votlendi við staursetningu línunnar.**“*

Feitletruð tilvitnun hér að framan á við umrætt votlendissvæði í Öxnadal. Í frummatsskýrslu eru ofangreindar upplýsingar um votlendi í Öxnadal endurtekna í öllum aðalatriðum.

Í ljósi framangreinds fær Skipulagsstofnun ekki séð að ekki hafi verið fjallað um votlendissvæði í Öxnadal í frummatsskýrslunni. Stofnunin telur því að ákvörðun hennar um að taka frummatsskýrsluna til athugunar hafi ekki verið byggð á röngum og ófullnægjandi upplýsingum um málsatvik hvað þetta varðar.

4.2.5 Svæði á náttúruminjaskrá

Í erindi málshefjanda frá 22. júlí 2014 kemur fram að ekki sé nefnt í frummatsskýrslu að línan muni liggja á nokkurra kílómetra kafla yfir svæði nr. 505 á náttúruminjaskrá, nánar tiltekið um Hólahóla sem eru hluti mikils berghlaups fyrir miðjum Öxnadal og taldir hafa mikið verndargildi á landsvísu og hafi verið talið æskilegt að friðlýsa vegna landslagsverndar frá 1978. Málshefjandi telur umfjöllun og niðurstöðu umhverfismatsins um svæðið efnislega ranga.

Skipulagsstofnun bendir á að í frummatsskýrslu kemur fram að línan muni fara um eitt svæði sem skráð sé sem aðrar náttúruminjar á náttúruminjaskrá, en það er hálendið á milli Skagafjarðar og Eyjafjarðar. Önnur verndarsvæði innan skilgreindra landslagsheilda á og í nágrenni línunnar s.s. Hraun í Öxnadal, Hraunsvatn og Vatnsdalur, Krossanesborgir í Eyjafirði og Kotagil og Skeljungssteinn í Norðurárdal séu í eins til þriggja km fjarlægð frá línustæðinu.

Afmörkun svæði nr. 505 er lýst svo í náttúruminjaskrá: „*Hraunsvatn og Vatnsdalur, Öxnadalshreppi, Eyjafjarðarsýslu. Svæðið nær yfir vatnasvið Vatnsdals auk Hraunshrauns og Hólahóla allt niður að brekkurótum milli Hrauns og Bessahlaða.*“

Á grundvelli framangreindrar lýsingar á afmörkun svæðis 505 í náttúruminjaskrá fær Skipulagsstofnun ekki séð hvernig hægt er að álykta að það liggja austan þjóðveggar og að línustæðið liggja um það. Línustæðið er allt austan þjóðveggar á þessum kafla, en skýrt er í lýsingu á afmörkun svæðis nr. 505 að það nær yfir vatnasvið Vatnsdals auk Hraunshrauns og Hólahóla allt niður að brekkurótum milli Hrauns og Bessahlaða en báðir staðirnir sem og brekkuræturnar eru vestan þjóðveggarins. Jafnframt bendir

Skipulagsstofnun á að skv. aðalskipulagi Hörgárbyggðar eru mörk svæðis nr. 505 sýnd fyrir vestan Þjóðveginn og þar með fyrir utan línustæðið. Auk þess bendir Skipulagsstofnun á að í umsögn Umhverfisstofnunar um frummatsskýrslu kom fram að Blöndulína 3 liggja hvergi um friðlýst svæði eða önnur svæði á náttúruminjaskrá en í Öxnadal og á Öxnadalshéi verði línán á jaðri svæðis nr. 501 á náttúruminjaskrá, *Fjallendið milli Skagafjarðar og Eyjafjarðar*.

Málshefjandi vísar til umsagnar Umhverfisstofnunar til RARIK dags. 9. júlí 2014 um lagningu 12 kV jarðstrengs til stuðnings þeirri fullyrðingu sinni að ekki hafi verið getið um það í frummatsskýrslu að Blöndulínu 3 væri ætlað að liggja á nokkurra kílómetra kafla yfir svæði nr. 505. Samkvæmt kortum sem fylgdu erindi RARIK til Umhverfisstofnunar vegna þess máls, er hluti jarðstrengsins vestan Þjóðvegar og þá innan svæðis nr. 505.

Þá kemur fram í erindi málshefjanda að fullyrðing Landsnets í umhverfismatsferlinu um að mörk fólkvangsins í Hrauni hafi verið dregin eftir landslagsheildum sé úr lausu lofti gripin og sýni að fyrirtækið hafi lagt fram í frummatsskýrslu rangar eða ófullnægjandi upplýsingar. Mörk fólkvangsins miðist við landamerki jarðarinnar Hrauns í Öxnadal og fylgi ekki landslagsheildinni sem þverir Öxnadal, þ.e. svæði nr. 505 á náttúruminjaskrá.

Það er rétt að mörk fólkvangsins að Hrauni í Öxnadal miðast við landamerki jarðarinnar Hrauns að undanskildum hluta heimalands jarðarinnar sbr. auglýsingu í B deild Stjórnartíðinda um friðlýsingu fólkvangsins að Hrauni í Öxnadal nr. 534/2007. Skipulagsstofnun bendir á að í svörum Landsnets við athugasemdum Ólafs í matskýrslu er birt mynd sem sýnir að mörk landslagsheildarinnar Hraunsvatns samræmast að miklu leyti þeim mörkum sem dregin voru þegar Hraun í Öxnadal var friðlýst og gert að fólkvangi og telur stofnunin ekki óeðlilegt að Landsnet hafi miðað afmörkun landslagsheildarinnar við mörk fólkvangsins í stað þess að láta landslagsheildina taka til svæðis sem þverar Öxnadal.

Stofnunin telur því að ákvörðun hennar um að taka frummatsskýrsluna til athugunar hafi ekki verið byggð á röngum og ófullnægjandi upplýsingum um málsatvik hvað þetta varðar.

4.2.6 Yfirlit yfir jarðir

Í erindi málshefjanda frá 22. júlí 2014 kemur fram að skv. matsáætlun hafi átt að gefa yfirlit yfir þær jarðir sem fyrirhuguð lína myndi liggja yfir í frummatsskýrslu. Þetta hafi ekki verið gert og hafi hún að þessu leyti verið í ósamræmi við matsáætlun. Hefði Skipulagsstofnun því verið rétt að hafna henni skv. 1. mgr. 10. gr. matslaganna.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun segir: „*Skipulagsstofnun telur að í frummatsskýrslu þurfi að gefa yfirlit yfir þær jarðir sem fyrirhuguð lína mun liggja um miðað við mismunandi línuleiðir, auk þess að sýna jarðamörk á korti.*“

Á kortum 78-83 í myndahefti með frummatsskýrslu eru sýndar jarðir á fyrirhugaðri línuleið Blöndulínu 3. Þá eru í frummatsskýrslu upplýsingar um fjölda jarða sem fyrirhuguð Blöndulína 3 mun liggja um. Að mati Skipulagsstofnunar voru þetta fullnægjandi upplýsingar í frummatsskýrslu um þær jarðir sem kynnu að verða fyrir áhrifum af völdum fyrirhugaðra framkvæmda. Því kom það ekki til álita að hafna því að taka frummatsskýrsluna til athugunar á grundvelli þessa atriðis.

4.2.7 Tréstaugar sem valkostur

Í erindi málshefjanda frá 22. júlí 2014 kemur fram að í svari Landsnets við athugasemdum um tillögu að matsáætlun dags. 10. desember 2008 segi að tréstaurlína verði einnig til skoðunar og borin saman með tilliti til sjónrænna áhrifa, kostnaðar og röskunar á umhverfi. Hann segir að á bls. 40-41 í frummatsskýrslu sé lítillaga drepíð á þann möguleika að nota tréstaumöstur á hluta leiðarinnar. Ekkert hafi hins vegar verið fjallað um sjónræn áhrif, kostnað né röskun á umhverfi og borið saman við járngrindarmöstur eða aðra kosti líkt og matsáætlun kvað á um. Frummatsskýrslan hafi því verið í ósamræmi við samþykktu matsáætlun, sbr. og síðari málslið 1. mgr. 9. gr. matslaganna, og því ekki uppfyllt kröfur 2. mgr. 9. gr. um umhverfismat á helstu möguleikum sem til greina koma.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun kemur fram að stofnunin geri ráð fyrir að í frummatsskýrslu verði fjallað um þann kost að hafa tréstaurlínu á völdum köflum línuleiðarinnar.

Í frummatsskýrslu kom fram að við hönnun Blöndulínu 3 og mat á umhverfisáhrifum línunnar hafi verið kannaðir ýmsir útfærslumöguleikar á möstrum, þar á meðal að nota trémöstur á ákveðnum svæðum. Horft hafi verið til mögulegrar notkunar á trémöstrum í byggð, þá einkum í Skagafirði. Við nánari skoðun hafi komið í ljós að með tilliti til veðurfarslegra álagsforsendna og þess áreiðanleika sem gert sé ráð fyrir séu trémöstur ekki talin heppileg fyrir þessa stærð af línu. Síðan eru taldar upp nokkrar ástæður þess á bls. 40-41 í frummatsskýrslu að ekki sé talið raunhæft að trémöstur séu valkostur á leið Blöndulínu 3.

Að mati Skipulagsstofnunar kom ekki til álita að nota heimildarákvæði 10. gr. laganna og hafna því að taka frummatsskýrsluna til athugunar vegna framangreinds ósamræmis. Þó að gert hafi verið ráð fyrir að slík lína yrði til skoðunar taldi Skipulagsstofnun að Landsnet hefði gert fullnægjandi grein fyrir að þegar þessi kostur var skoðaður nánar, hafi komið í ljós að ágallar slíkrar útfærslu miðað við þá stærð línu sem Landsnet áformar að reisa, gerðu að verkum að hann væri ekki raunhæfur.

4.2.8 Stærð mannvirkis

Í erindi málshefjanda frá 22. júlí 2014 kemur eftirfarandi fram:

„Í ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 30. desember 2008, sem telst hluti af matsáætlun skv. 2. mgr. 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, er lögð áhersla á að í frummatsskýrslu verði gerð grein fyrir flutningsþörf Blöndulínu 3. Staðreyndin er sú að stærð og umfang raforkumannvirkja fer eftir því hvað gert er ráð fyrir að þau þurfi að þola mikinn flutning raforku eða hversu mikil svokölluð skammhlaupsgeta þeirra þarf að vera. Er þetta mikilvægt atriði, þar sem stærri mannvirki valda að jafnaði meiri neikvæðum umhverfisáhrifum en minni. Á það ekki síst við um háspennumöstur af þeirri stærð og gerð sem um var fjallað í frummatsskýrslunni, en þau áttu að vera gerð fyrir 220kV spennu þó ekki væri fyrirsjáanlegt að reka línuna nema á 132kV. Frummatsskýrsla gerði þó enga grein fyrir þessu nema með mjög óljósum og órökstuddum fullyrðingum og engin tímasett þörf fyrir raforkuflutning um það svæði sem um er að ræða var þar skilgreind. ... Frummatsskýrslan var því að þessu leyti í verulegu ósamræmi við samþykktu matsáætlun, sbr. og síðari málslið 1. mgr. 9. gr. laganna. Um mjög mikilsverðan þátt matsáætlunar var að ræða, svo sem gögn í málinu bera með sér. Var Skipulagsstofnun rétt að hafna frummatsskýrslunni af þessum sökum, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.“

Til frekari stuðnings ofangreindum sjónarmiðum er vísað til ákvörðunar Skipulagsstofnunar frá 9. ágúst 2013 um matsáætlun fyrir Kröflulínu 3.

Í bréfi málshefjanda til Skipulagsstofnunar dags. 2. apríl 2015 er vikið að tillögu umhverfis- og auðlindaráðherra til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu. Þar kemur m.a. fram að áður en til ákvarðana um byggingu slíkra mannvirkja komi hafi farið fram mat á þörf fyrir uppbyggingu og umhverfismat, bæði á viðkomandi áætlunum og einstökum framkvæmdum þegar komi að undirbúningi þeirra. Málshefjandi heldur því fram að mat á þörf fyrir uppbyggingu við undirbúning

framkvæmda hafi aldrei farið fram vegna Blöndulínu 3, líkt og glögglega hafi komið fram í málsmeðferð umhverfismats um þá framkvæmd. Úr þessu eigi enn eftir að bæta.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun kemur eftirfarandi fram: „Í frummatsskýrslu þarf að gera ítarlega grein fyrir og rökstyðja nauðsyn þess að leggja 220 kV línu og að fram komi upplýsingar m.a. um hversu lengi áætlað sé að línan verði rekin á 132 kV spennu.“

Í frummatsskýrslu kemur eftirfarandi fram: „Blöndulína 3 á að styrkja flutningskerfi raforku á Norðurlandi og er verkefnið fyrsti áfangi í að styrkja byggðalínuhringinn um landið. Núverandi byggðalína á Norðurlandi mætir ekki lengur þeim kröfum sem gerðar eru til flutningskerfisins varðandi rafmagnsgæði og afhendingaröryggi og frekari álagsaukning er ekki möguleg nema að mjög takmörkuðu leyti. Því er nauðsynlegt að bæta afhendingaröryggi og auka flutningsgetu til þeirra afhendingarstaða er tengjast byggðalínunni.“

Jafnframt segir í frummatsskýrslunni: „Flutningsgeta línunnar er ákvörðuð þannig að hún geti annað nauðsynlegum orkuflutningi til langs tíma. Með því móti eru lágmörkuð umhverfisáhrif að því leyti, að þegar upp kemur þörf á orkuflutningi verður ekki nauðsynlegt að byggja ný flutningsvirki í hvert sinn sem nýr orkuframleiðandi eða orkunotandi, svo sem ný atvinnustarfsemi, kemur til skjalanna. Þannig er meginflutningskerfinu ætlað að hafa sveigjanleika til að mæta slíkri aukningu. Auk þess er nauðsynlegt að meginflutningskerfi alls landsins, þar með talin Blöndulína 3, hafi næga flutningsgetu til að mæta þeim aðstæðum að óvænt straumrof vegna hugsanlegra bilana verði hvar sem er á byggðalínuhringnum. Jafnframt er til þess að líta að rekstur flutningskerfa raforku kallar á tímabundin straumrof vegna nauðsynlegs viðhalds. Takmörkuð flutningsgeta milli landsvæða sem af straumrofi leiðir, getur valdið skerðingu á afhendingu raforku til notenda, en slík staða gengur þvert á markmið þess lagaumhverfis sem Landsnet vinnur eftir.“

Í frummatsskýrslu kom því fram rökstuðningur fyrir þörf á lagningu 220 kV línu, sbr. það sem rakið er hér að ofan. Skipulagsstofnun taldi þar af leiðandi ekki forsendur til þess að hafna því að taka við skýrslunni á grundvelli þessa atriðis. Það er túlkunaratriði hversu ítarlega þarf að gera grein fyrir og rökstyðja nauðsyn þess að leggja 220 kV línu. Stofnunin getur ekki tekið undir þau orð Ólafs að frummatsskýrslan hafi verið í verulegu ósamræmi við matsáætlun. Í tengslum við það sem hér er rakið bendir stofnunin á að samkvæmt 1. mgr. 10. gr. matslaganna er henni aðeins heimilt að hafna því að taka skýrsluna til athugunar. Auk þess taldi Skipulagsstofnun mikilvægt í þessu máli að fá álit umsagnaraðila sem og athugasemdir almennings um umfjöllun Landsnets í frummatsskýrslu um flutningsþörf/flutningsgetu línunnar. Í matsskýrslu skal framkvæmdaraðili gera grein fyrir framkomnum athugasemdum og umsögnum og taka afstöðu til þeirra. Þannig er ljóst að í kynningar- og umsagnarferli frummatsskýrslu koma fram mikilvægar upplýsingar sem framkvæmdaraðili þarf að bregðast við á fullnægjandi hátt í matsskýrslu. Í tilfelli flutningsþarfar/flutningsgetu Blöndulínu 3 komu m.a. fram ábendingar og athugasemdir um þörf á lagningu línunnar á 220 kV spennu þegar ætlunin er að reka línuna á 132 kV spennu um fyrirséða framtíð auk athugasemda og spurninga um spennuhækkun núverandi lína og nánari skýringar á forsendum fyrir línunni. Landsnet svaraði þessum athugasemdum og gerði grein fyrir flutningsþörf á ítarlegri hátt í matsskýrslunni en gert hafði verið í frummatsskýrslu.

Skipulagsstofnun taldi í áliti sínu frá 29. janúar 2013 að gengi sú spá eftir sem kom fram í kerfisáætlun Landsnets, um þörf á aukinni flutningsgetu byggðalínukerfisins, mætti rökstyðja nauðsyn þess að leggja Blöndulínu 3 með 220 kV spennu. Stofnunin taldi hins vegar ljóst að forsendurnar væru margar háðar töluverðri óvissu, þá sérstaklega varðandi tímaþáttinn, t.d. varðandi virkjanaframkvæmdir og raforkusamninga um mögulega uppbyggingu orkufreks iðnaðar. Hins vegar taldi stofnunin að ef horft væri eingöngu til þess markmiðs að styrkja meginflutningskerfi raforku á Norðurlandi væri ekki ljóst, samkvæmt framlögðum gögnum, hvort þörf væri á að reisa 220 kV línu á þeirri stundu.

4.2.9 Núverandi lína aflögð

Í erindi málshefjanda frá 22. júlí 2014 kemur eftirfarandi fram:

„Um var að ræða mikilvægt atriði, þar sem sveitarfélög í Skagafirði höfðu m.a. staðið í þeirri trú við gerð aðalskipulags síns að eldri línan yrði tekin niður samhliða uppsetningu hinnar nýju og gáfu skýrlega til kynna að það hefði verið forsenda fyrir samþykkt þeirra fyrir Blöndulínu 3 inná aðalskipulag. Þrátt fyrir þetta var í frummatsskýrslu ekki að finna neina áætlun um niðurtöku eldri línunnar. Frummatsskýrslan var því að þessu leyti í verulegu ósamræmi við samþykta matsáætlun, sbr. og síðari málslið 1. mgr. 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Var Skipulagsstofnun rétt hafna henni skv. 1. mgr. 10. gr. laganna.“

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun kemur eftirfarandi fram: *„Í frummatsskýrslu þurfa að koma fram upplýsingar um afdrif núverandi línu með tilkomu nýrrar, þ.e. hvort línan muni standa áfram eða verða tekin niður.“*

Í svarbréfi Landsnets vegna athugasemda Sveitarfélagsins Skagafjarðar við tillögu að matsáætlun frá 26. nóv. 2008 kemur eftirfarandi fram: *„Framkvæmdaraðili mun fjalla um hvenær núverandi byggðalína um héraðið verður aflögð og fjarlægð í frummatsskýrslu.“*

Á bls. 20-21 í frummatsskýrslu kemur fram að gert sé ráð fyrir að Rangárvallalína 1, núverandi byggðalína milli Varmahlíðar og Akureyrar, verði í rekstri í óbreyttri mynd út líftíma sinn. Það sama eigi við um Blöndulínu 2 frá Blöndustöð að Varmahlíð. Ekki sé vitað að svo komnu máli hvenær Rangárvallalína 1 verði tekin niður né hvers kyns tenging leysi hana af hólmi.

Skipulagsstofnun fellst á að hér hafi verið um ákveðið ósamræmi að ræða milli matsáætlunar og frummatsskýrslu. Skipulagsstofnun mat það hins vegar svo að þar sem rúmlega 3 ár voru liðin frá því að ákvörðun um matsáætlun lá fyrir þar til stofnunin tók við frummatsskýrslu kynnu forsendur að hafa breyst varðandi afdrif núverandi línu. Stofnunin taldi því ekki ástæðu í þessu sambandi til þess að nýta sér heimildarákvæði 1. mgr. 10. gr. matslaganna með því að hafna því að taka frummatsskýrsluna til athugunar en í stað þess að láta reyna á hvaða frekari upplýsingar um málið kæmu fram í matsferlinu; þ.e. í umsögnum og athugasemdum og svörum Landsnets við þeim. Í matsskýrslu komu enda fram nánari skýringar í kjölfar athugasemda á því hvers vegna áform væru um að núverandi lína stæði áfram auk þess sem fram kom um niðurrif núverandi línu að gert væri ráð fyrir að Rangárvallalína 1, núverandi byggðalína milli Varmahlíðar og Akureyrar, verði í rekstri í óbreyttri mynd út líftíma sinn, að lágmarki 10-15 ár til viðbótar. Það sama ætti við um Blöndulínu 2 frá Blöndustöð að Varmahlíð, en líftími hennar væri þó lengri.

4.2.10 Málsmeðferð Skipulagsstofnunar - rannsóknarreglan

Málshefjandi telur í bréfi sínu frá 22. júlí 2014 það alvarlegan annmarka á málsmeðferð Skipulagsstofnunar að hafa ekki hafnað frummatsskýrslu skv. 1. mgr. 10. gr. matslaganna., eins og málið lá fyrir og rakið er ítarlega í bréfi hans. Hann telur það blasa við að rannsóknarregla stjórnsýslulaga hafi verið brotin, en gera verði því skóna að hún gildi fullum fetum við lögbundið mat Skipulagsstofnunar skv. umræddu ákvæði. Hefði stofnunin rannsakað málið nægilega áður en hún tók ákvörðun um að hafna ekki frummatsskýrslu hefði hún að líkindum ekki geta komist að annarri niðurstöðu en að frummatsskýrslan væri í verulegum atriðum í ósamræmi við matsáætlun og stæðist í grundvallaratriðum ekki kröfur 9. gr. matslaganna. Ákvörðunin sé því ógild skv. almennum reglum stjórnsýsluréttar.

Í bréfi sínu til Skipulagsstofnunar frá 29. maí 2015 vísar málshefjandi til ummæla í dómi Hæstaréttar frá 12. júní 2002 í máli nr. 231/2002. Í dómnum kemur fram *„[a]ð gættu því að matsskýrsla fullnægi skilyrðum 9. gr. laganna og sé í samræmi við matsáætlun ber eftir fyrir mælum 2. mgr. og 3. mgr. 10. gr. að kynna fyrirhugaða framkvæmd og matsskýrsluna ...“*. Telur málshefjandi að ummælin styrki sjónarmið hans, um að stofnunin hafi alls ekki getað haft ráðrúm til þess að gæta að því með nokkrum

raunhæfum hætti hvort hin umfangsmikla frummatsskýrsla Landsnets um Blöndulínu 3 fullnægði skilyrðum 9. gr. matslaganna og væri í samræmi við matsáætlun. Til þess hafi stofnunin einfaldlega tekið sér of skamman tíma til að það teljist trúverðugt að slík könnun hafi farið fram.

Eins og áður hefur verið vikið að telur Skipulagsstofnun að ákvörðun hennar um að taka frummatsskýrslu til athugunar sé ekki stjórnvaldsákvörðun og því gildi ekki um hana ákvæði stjórnáætlunarlaga, þar á meðal 10. gr., heldur óskráðar meginreglur stjórnáætlunaréttar. Stofnunin telur sig hafa gætt að þeim kröfum sem leiða af óskráðri reglu um rannsóknarskyldu stjórnvalda og hafnar því að hún hafi verið brotin. Stofnunin bendir enn og aftur á að henni er heimilt skv. 1. mgr. 10. gr. að hafna því að taka frummatsskýrslu til athugunar í þeim tilvikum þegar hún uppfyllir ekki kröfur sem gerðar eru í 9. gr. og er ekki í samræmi við matsáætlun skv. 8. gr. Það þýðir að stofnuninni er ekki skylt að hafna frummatsskýrslu þótt það sé ósamræmi milli hennar og matsáætlunar og skýrslan fullnæggi ekki kröfum 9. gr. Stofnuninni var kunnugt um ákveðið ósamræmi og að umræddar kröfur væru ekki að fullu uppfylltar þegar frummatsskýrsla kom á borð hennar en taldi það ekki gefa tilefni til að hafna því að taka frummatsskýrsluna til athugunar. Horfði stofnunin til framangreinds orðalags 1. mgr. 10. gr. matslaganna. Skipulagsstofnun var kunnugt um þetta áður en hin endanlega frummatsskýrsla barst stofnuninni í mars 2012. Hún hafði, í samræmi við 17. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum, farið yfir drög að frummatsskýrslu og gert athugasemdir við drögin. Með bréfum sínum til ráðgjafa Landsnets, Mannvits hf., dags. 20. desember 2011 og 31. janúar 2012, gerði stofnunin athugasemdir, sem m.a. lutu að efnistöku og samanburði á umhverfisáhrifum loftlína og jarðstrengja. Þá gerði stofnunin athugasemdir við önnur drög að frummatsskýrslu með bréfi til Mannvits dags. 29. febrúar 2012. Með þetta í huga telur Skipulagsstofnun að það séu ekki forsendur til að gera athugasemd við það, eins og málshefjandi gerir á bls. 2 í bréfi sínu frá 22. júlí 2014 sem og í bréfi sínu frá 29. maí 2015, þótt aðeins hafi liðið þrír virkir dagar frá því að hin endanlega frummatsskýrslan var send stofnuninni og þar til hún var auglýst í dagblöðum til kynningar, enda krafðist það ekki langs tíma að fara yfir hina endanlegu frummatsskýrslu sökum þess að stofnunin hafði áður farið yfir drög að skýrslunni. Umrædd ummæli Hæstaréttar í framangreindum dómi breyta engu í því efni, að mati Skipulagsstofnunar.

4.2.11 Efnistaka

Í erindi málshefjanda frá 22. júlí 2014 kemur eftirfarandi fram:

„Í frummatsskýrslu var heldur ekki lýst umfangi, hönnun og staðsetningu efnistöku vegna veganna eða plana undir um 340 fyrirhuguð möstur eða áhrifum efnistökkunnar á umhverfið, einkum ásýnd, landslag, útivist og ferðaþjónustu. Þó er ljóst að efnistaka var áætluð langt yfir því marki sem gerir skylt að meta hana skv. 1. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum. Frummatsskýrslan var því hvorki í samræmi við matsáætlun né kröfur 9. gr. laganna að þessu leyti og var Skipulagsstofnun rétt að hafna henni.“

Í tillögu Landsnets að matsáætlun, á bls. 18, er vikið að efnisþörf og efnisflutningum. Þar kemur fram að í frummatsskýrslu verði ítarlega gerð grein fyrir efnistöku en úttekt á núverandi efnistökkustöðum standi yfir. Efnisþörf verkefnisins ráðist einnig af niðurstöðu verkhönnunar sem standi yfir. Ítarlega verði fjallað um þessa þætti í frummatsskýrslu þar sem gerð verði grein fyrir hugsanlegum efnistökkustöðum og því magni sem ráðgert er að taka á hverjum stað. Einnig verði gerð grein fyrir núverandi efnistökkustöðum.

Í bréfi Mannvits fyrir hönd Landsnets til Skipulagsstofnunar dags. 26. nóvember 2008, vegna athugasemda Ólafs Margeirssonar sem komu fram við tillögu að matsáætlun, segir að í frummatsskýrslu verði ítarleg umfjöllun um slóðir og efnistöku og umhverfisáhrif þessara þátta metin eins og fram kemur í köflum 2.2 og 2.5 í tillögu að matsáætlun.

Í öðru bréfi Mannvits fyrir hönd Landsnets til Skipulagsstofnunar dags. 26. nóvember 2008, vegna athugasemda frá Húnavatnshreppi, kemur fram að ítarlega verði fjallað um þessa þætti í frummatsskýrslu.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun frá 30. desember 2008 er ekki minnst sérstaklega á efnistöku. Hins vegar féllst stofnunin á tillögu Landsnets að matsáætlun með þeim viðbótum sem koma fram í bréfum Mannvits fyrir hönd Landsnets, m.a. ofangreindum bréfum frá 26. nóvember.

Á bls. 23 í frummatsskýrslu Landsnets kemur fram að gert sé ráð fyrir að efni til framkvæmda verði fyrst og fremst nýtt úr núverandi efnistökusvæðum, s.s. úr opnum námum og námum sem eru á skipulagi viðkomandi sveitarfélaga. Þá kemur fram í skýrslunni að magnáætlun fyrir hverja námu fyrir sig endurspeglar ekki það magn sem tekið verði, því efni úr nýjum námum verði eingöngu nýtt ef efni úr opnum námum nýtist ekki. Óvissa sé um vinnanlegt magn og efnisgæði á hverjum stað og því séu fleiri staðir en færri metnir í mati á umhverfisáhrifum. Það sé gert til að skapa svigrúm svo ekki komi til að afla þurfi nýrra efnistökuáætla á framkvæmdatíma ef þeir sem fyrir eru fullnægja ekki kröfum um efni og gæði. Þess vegna sé erfitt á þessu stigi að gera nákvæma grein fyrir efnistökuáætlun fyrir hvern stað fyrir sig.

Í frummatsskýrslu var að finna töflu yfir möguleg efnistökusvæði og staðsetningu þeirra og ofangreinda magnáætlun og í kortahefti var staðsetning svæðanna sýnd á korti. Í skýrslunni er því lýst staðsetningu efnistökusvæða sem til greina koma og heildarmagni efnistöku. Þannig er það ekki rétt að í skýrslunni sé ekki lýst umfangi og staðsetningu efnistöku.

Áhrifum efnistöku á ásjón, landslag, útivist og ferðaþjónustu er ekki lýst í frummatsskýrslu. Þótt Landsnet hafi ekki sérstaklega lýst yfir í tillögu að matsáætlun að það væri fyrirhugað, telur Skipulagsstofnun það leiða beint af kröfum 2. mgr. 9. gr. matslaganna að slík umfjöllun átti að koma fram í frummatsskýrslu. Stofnunin telur jafnframt ljóst að í frummatsskýrslu var mat á áhrif efnistöku á aðra umhverfisþætti takmarkað og háð óvissu, m.a. þar sem ekki verður ljóst fyrr en kemur á framkvæmdastig úr hvaða námum efni verður tekið og hversu mikið.

Skipulagsstofnun mat það svo að þótt að matið væri annmörkum háð og ekki að fullu í samræmi við 2. mgr. 9. gr. matslaganna væri umfjöllun um efnistöku í frummatsskýrslu nægjanleg til þess að umsagnaraðilar og almenningur gætu áttað sig á framkvæmdinni og gert athugasemdir og komið með ábendingar um umhverfisáhrif sem framkvæmdaraðili þyrfti þá að bregðast við og bæta við upplýsingum í matsskýrslu. Stofnunin ítrekar í þessu sambandi að ákvæði 1. mgr. 10. gr. matslaganna um að hafna því að taka frummatsskýrslu til athugunar er heimildarákvæði. Því var stofnuninni ekki skylt, þrátt fyrir ósamræmið sem rakið er hér að framan, að taka slíka ákvörðun.

Við kynningu frummatsskýrslunnar komu fram ábendingar og athugasemdir um skort á upplýsingum og óvissu um áhrif efnistökkunnar á hina ýmsu umhverfisþætti, en í svörum Landsnets í matsskýrslu voru, að mati stofnunarinnar, ekki gerðar nægilegar úrbætur á mati á umhverfisáhrifum efnistökkunnar. Í áliti Skipulagsstofnunar frá 29. janúar 2013 er fjallað um þessi atriði og var það niðurstaða álitsins að efnistaka vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar hefði ekki hlotið málsmeðferð skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum þar sem ekki hafi verið unnt að leggja mat á áhrif hennar á hina ýmsu umhverfisþætti. Ljóst væri að fyrirhuguð efnistaka félli undir lög um mat á umhverfisáhrifum og þyrfti að hljóta þá málsmeðferð sem þar sé kveðið á um. Í ljósi þessa taldi stofnunin að áður en viðkomandi sveitarfélög veita framkvæmdaleyfi til byggingar Blöndulínu 3 þurfi að liggja fyrir niðurstöður málsmeðferðar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum vegna efnistöku úr þeim námum sem þarf að sækja efni úr til byggingar línunnar.

4.2.12 Vegir/vegslóðar

Í bréfi málshefjanda frá 22. júlí 2014 kemur eftirfarandi fram: „Í frummatsskýrslu er ekki lýst umfangi, hönnun og staðsetningu veganna eða áhrifum þeirra á umhverfið, einkum ásjón, landslag, útivist, ferðaþjónustu og verndarsvæði. Framkvæmdaraðili bar því við að um væri að ræða aðkomuslóða sem kallað var, en ekki vegi. Skýrt er þó skv. vegalögum að línuvegir eru einkavegir og því vegir skv. vegalögum. Skipulagsstofnun hefur ekki vikið að þessu álitaefni en allt bendir til þess að stofnunin telji ótvírætt að um vegi skv. vegalögum sé að ræða. Þrátt fyrir það mælti stofnunin ekki fyrir um

umhverfismat veganna og vísaði frummatsskýrslu ekki frá á þeim grundvelli að hún geymdi ekki umhverfismat á vegunum ...“

Með hliðsjón af ofangreindu og umfjöllun Skipulagsstofnunar um Kröflulínu 3, sem málshefjandi vísar til, telur hann að frummatsskýrslan hafi ekki uppfyllt kröfur 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum að þessu leyti og því hefði verið rétt að hafna henni skv. 1. mgr. 10. gr. laganna.

Skipulagsstofnun bendir á í tilfelli stórra framkvæmda, sem samanstanda af mörgum framkvæmdaþáttum eins og Blöndulína 3, þarf að liggja fyrir mat á áhrifum framkvæmdaþáttanna á hina mismunandi umhverfisþætti, auk upplýsinga um umfang og staðsetningu. Því var ljóst að gera þyrfti grein fyrir staðsetningu og umfangi vegslóða og leggja mat á áhrif þeirra á hina mismunandi umhverfisþætti, sbr. 2. mgr. 9. gr. matslaganna, burtséð frá því hvort að líta megi á línuleiðir sem einkavegi og því vegi skv. vegalögum, eins og Ólafur heldur fram, eða vegslóða, enda er í báðum tilvikum um að ræða hluta hinnar matskyldu framkvæmdar í skilningi matslaganna.

Að mati Skipulagsstofnunar var umfjöllun um umhverfisáhrif vegslóða í frummatsskýrslu nægileg til að uppfylla kröfur umrædds lagaákvæðis og því gaf hún ekki ástæðu til að hafna því að taka skýrsluna til athugunar. Í frummatsskýrslu var gerð grein fyrir umfangi vegslóðanna, bæði heildarlengd og hluta nýlagningar, hvernig staðið yrði að verki, efnisþörf, tillaga að staðsetningu slóðanna var sýnd á korti, sýndar myndir af mismunandi aðstæðum við fyrirhugaða slóða á línuleiðinni. Í frummatsskýrslu var lagt mat á áhrif slóðagerðar á gróður, fornleifar, landnotkun og fugla. Ekki var um slóðagerð á verndarsvæðum að ræða nema á votlendissvæðum sem fjallað var um og lagt mat á í kafla um gróður. Auk þess lá línustæðið yfir fjarsvæði vatnsverndar á köflum, en um þau svæði liggur núverandi lína einnig, og slóðagerð raskaði ekki jarðmyndunum sem njóta verndar. Hins vegar var í frummatsskýrslunni ekki lagt beint mat á áhrif slóðagerðar á landslag og ásynd og þ.a.l. á útivist og ferðamenn. Að mati Skipulagsstofnunar var hins vegar hægt að líta svo á að umfjöllun um og mat á sjónrænum áhrifum línunnar og mastranna tæki einnig til vegslóða enda ljóst að þeir koma til með að fylgja línuleiðinni að langmestu leyti og ljóst að sjónræn áhrif línu og mastra yfirgnæfðu þau áhrif sem slóðarnir kynnu að hafa. Í frummatsskýrslunni kom fram að tillaga að línuslóðum í skýrslunni (sjá upplýsingar um tillögu að legu slóðanna í myndahefti, t.d. mynd 2 og 5) væri einungis sett fram sem viðmið þar sem endanleg lega slóða réðist ekki fyrr en á framkvæmdatíma eftir samráð við landeigendur og Umhverfisstofnun. Þannig gætu orðið breytingar á legu og staðsetningu frá því sem gert var ráð fyrir í mati á umhverfisáhrifum og því hafi ekki verið lagt mat á það rask sem kynni að verða á gróðri á hverri jörð fyrir sig.

Skipulagsstofnun telur að þó að breytingar gætu orðið á legu vegslóða frá því sem gert er ráð fyrir í mati á umhverfisáhrifum hafi í frummatsskýrslu verið gerð nægileg grein fyrir áhrifum þeirra. Stofnunin benti þó í álitinu sínu á að það kynni að þurfa að fjalla um mögulegar breytingar á framkvæmdum við slóðagerð skv. tölul. 13a í 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum, eins og hann hljóðaði fyrir gildistöku laga nr. 138/2014 um breytingu á lögum.

4.2.13 Greining valkosta - brot á málsmeðferðarreglum í umhverfismati

Í bréfi sínu frá 22. júlí 2014 vísar málshefjandi í umfjöllun Landsnets á bls. 36 í frummatsskýrslu. Heldur hann því fram að það verklag sem þar er lýst brjóti gróflega gegn ákvæðum matslaganna, ákvæðum 4. mgr. 6. gr. tilskipunar 2011/92/ESB og 4. mgr. 6. gr. og 8. mgr. 6. gr. Árósasamningsins. Að mati hans virðist samkvæmt lýsingu Landsnets þarna hafa farið fram eitthvað sem ekki er umhverfismat í skilningi laga heldur eins konar innanhússhugleiðing framkvæmdaraðila. Þá segir hann að með öllu sé óútskýrt hvert Landsnet sæki heimild sína til að taka hina ýmsu valkosti út fyrir sviga og útiloka án þess að fram fari mat á áhrifum þeirra á umhverfið og án þess að sérfræðingar sem og almenningur, þar á meðal almenningur sem málið varða, hafi haft möguleika á að koma að athugasemdum.

Einnig nefnir málshefjandi að framkvæmdaraðili hafi greint frá því á bls. 39 í frummatsskýrslu að við val á línustæði hafi Hörgárdalsheiði verið valkostur við Öxnadalsheiði á leiðinni Norðurárdalur-

Hörgársveit. Framkvæmdaraðili hafi með því að útiloka þennan valkost í ferlinu, áður en almenningi sem málið varðar var veittur kostur á þátttöku, farið á skjön við þær skyldur sem á hann eru lagðar í matslögnum. Sé þetta dæmi um vinnulag þar sem gengið hafi verið á rétt almennings sem málið varðar til skilvirkrar og tímanlegrar þátttöku í ferlinu og til að koma að athugasemdum og álit meðan allir valkostir eru opnir, sbr. 4. mgr. 6. gr. tilskipunar 2011/92/ESB og 6. gr. Árósasamningsins.

Skipulagsstofnun bendir á að samkvæmt 1. mgr. 16. gr. matslaganna er framkvæmdaraðili ábyrgur fyrir mati á umhverfisáhrifum skv. lögnum. Af þessu ákvæði og öðrum ákvæðum matslaganna, t.d. 1. mgr. 8. gr. laganna, verður ráðið að framkvæmdaraðili hafi forræði á því hvaða framkvæmd hann vill ráðast í og þ.a.l. þeim kostum í tengslum við þá framkvæmd sem hann leggur fram í matsferlinu. Þetta hefur verið staðfest með dómi Hæstaréttar frá 22. október 2009 í máli nr. 22/2009. Þar féllst rétturinn á þá niðurstöðu héraðsdóms að framkvæmdaraðili hafi forræði á því hvaða framkvæmdakostir uppfylli markmið framkvæmdar, enda sé mat hans í þeim efnum reist á hlutlægum og málefnalegum grunni. Þá má nefna að umhverfisráðuneytið hefur litið svo á að matslögin og reglugerð nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum gefi framkvæmdaraðila „rúmt svigrúm til að ákveða“ hvaða framkvæmdakosti hann telur að til greina komi, sbr. úrskurð þess frá 11. maí 2007. Þrátt fyrir það sem hér er rakið verður að hafa í huga að samkvæmt 4. gr. matslaganna annast Skipulagsstofnun eftirlit með framkvæmd laganna. Í samræmi við þetta hlutverk ber stofnuninni að sjá til þess að framkvæmdaraðili fullnægi þeim kröfum sem leiða af umhverfismatsferlinu og koma fram í lögnum að því er varðar þá framkvæmd sem hann leggur fram. Í því skyni ber stofnuninni m.a. að tryggja að framkvæmdaraðili framkvæmi samanburð á mögulegum kostum með tilliti til áhrifa þeirra á umhverfið. Umsagnaraðilum og almenningi gefst kostur á að koma að ábendingum um kosti sem þeir telja þurfa taka til mats, þegar umfjöllun fer fram um tillögu að matsáætlun. Í ákvörðun um matsáætlun getur Skipulagsstofnun sett skilyrði um hvaða kosti fjalla þurfi um í frummatsskýrslu. Í tengslum við þetta bendir Skipulagsstofnun einnig á að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hefur litið svo á að forræði framkvæmdaraðila sé ekki óskorað, sbr. úrskurð hennar frá 7. maí 2015 í máli nr. 91/2013.

Í 4. mgr. 6. gr. Árósasamningsins kemur fram að sérhver aðili skuli gera ráð fyrir þátttöku almennings „snemma“ í ferlinu meðan allir kostir eru fyrir hendi og virk þátttaka almennings geti átt sér stað. Með orðinu „snemma“ er samkvæmt leiðbeiningabæklingi um samninginn átt við þegar „options are open“. Þá segir í 4. mgr. 6. gr. tilskipunar 2011/92/ESB að almenningur sem málið varðar, skuli fá „snemma“ tækifæri til skilvirkrar þátttöku í ferlinu er varðar töku ákvarðana í umhverfismálum, sem um getur í 2. mgr. 2. gr., og skuli hann í því skyni eiga rétt á að leggja fram athugasemdir og álit meðan allir valkostir standa lögbæru yfirvaldi eða yfirvöldum til boða áður en ákvörðun um leyfisumsókn er tekin.

Það er ljóst af umfjöllun á bls. 36 í frummatsskýrslu Landsnets að fyrirtækið skoðaði, áður en Skipulagsstofnun fékk málið á sitt borð, nokkra valkosti fyrir legu Blöndulínu 3 á frumkönnunarstigi, sbr. orðalagið „við frumkönnun línuleiða“ þ.e. aðra valkosti en kynntir voru í matinu. Skipulagsstofnun telur ekki unnt að túlka orðið „snemma“ í umræddum ákvæðum tilskipunarinnar og Árósasamningsins með þeim hætti að landeigendur og almenningur hafi átt rétt til að koma með athugasemdir á þessum tíma, þ.e. við frumkönnun framkvæmdaraðila á línuleiðum. Framangreint sjónarmið um forræði framkvæmdaraðila á því hvaða framkvæmd hann vill ráðast í rennir stoðum undir þessa afstöðu Skipulagsstofnunar. Stofnunin bendir þar að auki á að ekki hafa fallið dómar frá Hæstarétti og EFTA-dómstólnum sem styðja málflytning um að ofangreint verklag Landsnets brjóti gegn 4. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar og 4. mgr. og 8. mgr. 6. gr. Árósasamningsins. Þá er stofnuninni ekki kunnugt um að það liggji fyrir dómar Evrópuðómstólsins sem kveði á um að verklagið sé í andstöðu við umrædd ákvæði.

4.2.14 Kynning og samráð

Málshefjandi heldur því fram í bréfi sínu frá 22. júlí 2014 að engar upplýsingar hafi verið í frummatsskýrslu um afstöðu þeirra sem höfðu tjáð sig um framkvæmdina eða tillögu að matsáætlun eða frummatsskýrslu á vinnslustigi, svo sem Skipulagsstofnun bauð sérstaklega í ákvörðun sinni um matsáætlun dags. 30. desember 2008. Hafi frummatsskýrslan því að þessu leyti verið í ósamræmi við

samþykkt matsáætlun, sbr. og síðari málsl. 1. mgr. 9. gr. matslaganna. Frummatsskýrslan hafi einnig verið í andstöðu við fortakslaust ákvæði 4. tölul. 2. mgr. 18. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum. Hafi Skipulagsstofnun því verið rétt að hafna frummatsskýrslunni af þeim ástæðum samkvæmt 1. mgr. 10. gr. matslaganna.

Það er rétt að ekki eru upplýsingar í frummatsskýrslu um afstöðu þeirra sem höfðu tjáð sig um framkvæmdina eða tillögu að matsáætlun eða frummatsskýrslu á vinnslustigi. Var því frummatsskýrslan í ósamræmi við ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun og umrætt ákvæði reglugerðarinnar að þessu leyti. Þrátt fyrir það telur stofnunin að annmarki af þessu tagi sé ekki þess eðlis eða það verulegur að hann hafi réttlætt að hafna því að taka frummatsskýrsluna til athugunar. Í því efni áréttar Skipulagsstofnun að samkvæmt 1. mgr. 10. gr. matslaganna hefur stofnunin heimild til að hafna því að taka frummatsskýrslu til athugunar. Stofnuninni er ekki skylt að taka slíka ákvörðun þótt frummatsskýrslan sé ekki að fullu í samræmi við matsáætlun.

Enn fremur vísar málshefjandi að því að í matsáætlun hafi komið fram að Norðurlandskógar væru umsagnar- og samráðsaðilar. Þeir hafi hins vegar ekki verið það samkvæmt frummatsskýrslu. Skipulagsstofnun hafi því verið rétt að hafna frummatsskýrslunni skv. 1. mgr. 10. gr. matslaganna.

Ofangreind fullyrðing um ósamræmi er rétt. Skipulagsstofnun telur að þessi annmarki sé það lítilvægur að hann hafi ekki réttlætt það að hafna því að taka frummatsskýrsluna til athugunar.

4.3 Niðurstaða

Af umfjöllun í kafla 4.2.1 er ljóst að annmarki er á þeirri ákvörðun Skipulagsstofnunar að taka frummatsskýrsluna til athugunar með tilliti til þess að ekki var í frummatsskýrslunni fjallað um mat á áhrifum jarðstrengs á umhverfið og slíkt mat borið saman við mat á áhrifum loftlína á umhverfið með fullnægjandi hætti. Þrátt fyrir það er ákvörðunin um að taka frummatsskýrsluna til athugunar þegar komin til framkvæmda, enda fór það ferli sem mælt er fyrir um í kafla IV. í matslöggunum af stað í kjölfar ákvörðunarinnar og lauk með áliti Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Blöndulínu 3. Að mati Skipulagsstofnunar verða afleiðingar ákvörðunarinnar ekki aftur teknar. Með þetta í huga telur stofnunin að fyrir hendi sé aðstaða sem komi í veg fyrir að hún geti tekið ákvörðun um að endurskoða ákvörðun sína um að taka frummatsskýrsluna til athugunar á grundvelli ólögfesta reglna um endurupptöku. Sama takmörkun á við um afturköllun á ákvörðuninni á grundvelli ólögfesta reglna.

Með vísan til framangreinds er það ákvörðun Skipulagsstofnunar að hafna aðalkröfu Ólafs um að stofnunin afturkalli og/eða endurskoði ákvörðun sína.

5. VARAKRAFA

5.1 Grundvöllur kröfunnar

5.1.1 12. gr. matslaganna

Til vara krefst málshefjandi í bréfi sínu frá 22. júlí 2014 að Skipulagsstofnun endurskoði álit sitt frá 29. janúar 2013 um matsskýrslu Landsnets um Blöndulínu 3 skv. 11. gr. matslaganna. Til stuðnings þessari kröfu er vísað til 2. mgr. 12. gr. matslaganna, svo sem ákvæðið verði skýrt með hliðsjón af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands skv. Árósasamningi og með vísan til trúnaðarreglu EES-réttar, ásamt ólögfestum reglum íslensks réttar um endurupptöku mála.

Í beiðninni er vísað til 2. mgr. 12. gr. matslaganna, sbr. 11. gr. laga nr. 74/2005. Hins vegar er ekki vikið að efni 1. mgr. sömu greinar. 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. Af þessu leiðir að efnisskilyrði 1. mgr. þurfa að vera uppfyllt, þ.e. skilyrði um að tíu ár séu liðin frá því að umhverfismat fór fram. Jafnframt fjallar 1. og 2. mgr. 12. gr. matslaganna um endurskoðun

á matsskýrslu en ekki endurskoðun á álitum um matsskýrsluna. Því eru að mati Skipulagsstofnunar ekki forsendur fyrir hendi til að byggja á 2. mgr. 12 gr. matslaganna í þessu tilviki og eins og gert er í endurupptökubeiðninni.

Skipulagsstofnun bendir einnig 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 ákvæði 12. gr. megi rekja til evrópskrar löggjafar, t.d. tilskipunar nr. 2011/92/EB (áður 85/337/EBE með síðari breytingum).

Vegna tilvísunar í trúnaðarreglu EES-réttar bendir Skipulagsstofnun á að skýringarreglu 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið hefur verið lýst í dómum Hæstaréttar.⁷ 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.“

Með hliðsjón af þessu telur Skipulagsstofnun að ákvæði 1. og 2. mgr. 12. gr. matslaganna taki til endurskoðunar á matsskýrslu en ekki álitum um matsskýrsluna.

5.1.2 24. gr. stjórnarsýslulaga

Í beiðni málshefjanda frá 22. júlí 2014 er ekki byggt á 24. gr. stjórnarsýslulaga til stuðnings varakröfunni. Hins vegar getur Skipulagsstofnun byggt að eigin frumkvæði á þessari lagagrein, svo framarlega að álit um matsskýrslu teljist stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga.

Það verður að taka afstöðu til þess í hverju tilviki hvort viðkomandi stjórnarathöfn er stjórnvaldsákvörðun. Við það mat ber að líta til ákveðinna sjónarmiða. Eitt af þeim sjónarmiðum er hvort athöfnin feli í sér bindandi úrlausn um réttindi og skyldur. Eins og ákvæði 1. mgr. 11. gr. og önnur ákvæði 11. gr. eru úr garði gerð telur Skipulagsstofnun að í álitum hennar um mat á umhverfisáhrifum felist ekki bindandi úrlausn um réttindi og skyldur. Af því leiðir að álit stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum Blöndulínu 3 er ekki stjórnvaldsákvörðun. Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000, sbr. 13. gr. laga nr. 74/2005, skal leyfisveitandi við útgáfu leyfis til framkvæmda „taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar“. 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 þannig að geta fært rök fyrir niðurstöðu sinni. Álit Skipulagsstofnunar bindi því ekki hendur þess stjórnvalds sem fer með útgáfu leyfis til framkvæmda.

Samkvæmt 3. mgr. 14. gr. laga nr. 106/2000, með síðari breytingum, 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 sé ekki í samræmi við matsáætlun skv. 8. gr. Í umræddri 3. mgr. er ekki tilgreint að álit um matsskýrslu 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 enn frekar stoðum undir að álit sé ekki stjórnvaldsákvörðun.

⁷ Sjá grein Páls Hreinssonar „Samræmd EES-túlkun“. Tímarit lögfræðinga, 3. hefti, 64 árg. 2014, sérstaklega bls. 286-294.

Þar sem álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Blöndulínu 3 er ekki, að mati stofnunarinnar, stjórnvaldsákvörðun eru ekki fyrir hendi forsendur til þess að stofnunin geti að eigin frumkvæði byggt á 24. gr. stjórnáskýslulaga við úrlausn á varakröfu málshefjanda.

5.1.3 Ólögfestar reglur um endurupptöku mála

Eins og vikið er að hér að framan byggir varakrafan einnig á ólögfestum reglum um endurupptöku mála. Um reglurnar er að finna umfjöllun í kafla 4.1.2 að framan. Í bréfi sínu til Skipulagsstofnunar dags. 4. febrúar 2015 segir Landsnet að beiðni hafi ekki komið fram fyrr en 18 mánuðir hafi verið liðnir frá því að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir. Slíkt tómlæti hljóti að leiða til þess að ekki sé hægt að verða við kröfu um endurskoðun ákvörðunar á grundvelli ólögfesta reglna íslensks réttar.

Skipulagsstofnun telur að sá tími sem leið þar til beiðni Ólafs barst stofnuninni hafi ekki verið það langur að unnt sé að fullyrða að um tómlæti af hálfu hans hafi verið að ræða. Í því efni bendir stofnunin á að hann byggir beiðni sína m.a. á úrskurði umhverfis- og auðlindaráðherra frá 21. maí 2013 um matsskyldu kerfisáætlunar og ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 9. ágúst 2013 um matsáætlun fyrir Kröflulínu 3 sem að hans mati hafi breytt grundvelli Blöndulínnumálsins. Sjá einnig í kafla 4.1.2 að framan.

Þá telur Skipulagsstofnun að hagsmunir Landsnets séu ekki með þeim hætti að fyrir hendi sé aðstaða sem komi í veg fyrir að stofnunin geti ákveðið að taka upp álit sitt. Um röksemdir um þetta atriði er vísað til kafla 4.1.2 að framan.

Eins og vikið er að í kafla 4.1.2 að framan geta atvik í málum verið á þann veg að ákvörðun sé þegar komin til framkvæmda og afleiðingar þeirrar ákvörðunar sem annmarkinn er á verði ekki aftur teknar. Við þær aðstæður eru takmarkanir á möguleikum stjórnvalda til að endurupptaka mál, sbr. skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2007.

Í næstu köflum hér á eftir verður tekin efnislega afstaða til þess hvort verulegir annmarkar séu á áliti Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Blöndulínu 3. Ef slíkir annmarkar eru fyrir hendi reynir á hvort ofangreindar aðstæður eigi við. Um það atriði verður fjallað í kafla 5.3.

5.2 VORU ANNMARKAR Á ÁLITI SKIPULAGSSTOFNUNAR?

5.2.1 Annmarkar á málsmeðferð – efnistaka – sundurbútun umhverfismats

Í bréfi málshefjanda frá 22. júlí 2014 segir eftirfarandi:

„Ekki er nein lagaheimild til að undanskilja efnistöku umhverfismati. Sú hættu er fólgin í því að setja fram skilyrði um að efnistaka skuli umhverfismetin áður en framkvæmdaleyfi er veitt að umhverfismatið á öllum þáttum framkvæmdarinnar Blöndulína 3 verði bútað niður. Ekki verður séð á hvern hátt umhverfismat sem bútað er niður á þann hátt uppfyllir skilyrði 9. gr. máu, þ.e.: „Í skýrslunni skal tilgreina þau áhrif, uppsöfnuð og samvirk, bein og óbein, sem fyrirhuguð framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir kunna að hafa á umhverfi og samspil einstakra þátta í umhverfinu.“ Með því að heimila framkvæmdaaðila að slíta þannig í sundur umhverfismatið og meta sérstaklega efnistöku sem og að komast hjá að meta umhverfisáhrif vega, koma áhrif allra þátta framkvæmdar er lúta að gerð Blöndulínu 3 því ekki til sameiginlegs mats, og uppsöfnuð og samvirk áhrif verða því ekki metin, þ.e. efnistaka vegna línuvega og plana og vegagerð ásamt með reisingu mastra og lagningu raflína. Vandséð er að mati því sem þegar er komið fram í matsskýrslu verði breytt þrátt fyrir að í ljós komi að umhverfisáhrif vegna efnistöku verði neikvæð. Matsskýrslan er verulega annmörkum háð þar sem hún fjallar ekki um áhrif á umhverfið af allri framkvæmdinni í heild sinni, heldur einungis hluta. Ætti þetta að gefa enn frekara tilefni til endurupptöku.“

Það vísast til kafla 4.2.11 að framan þar sem fjallað er um umfjöllun um efnistöku tengt aðalkröfu málshefjanda.

Í álit Skipulagsstofnunar frá 29. janúar 2013 var það niðurstaðan að efnistaka vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar hefði ekki hlotið málsmeðferð skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum. Ljóst væri að fyrirhuguð efnistaka félli undir lög um mat á umhverfisáhrifum og þyrfti að hljóta þá málsmeðferð sem þar sé kveðið á um, þ.e. þyrfti að sæta mati á umhverfisáhrifum.

Stofnunin ákvað að nota ferli mats á umhverfisáhrifum til að taka við og auglýsa frummatsskýrslu og fá umsagnir sérfróðra aðila og athugasemdir almennings og afstöðu Landsnets til þeirra í því skyni að nægar upplýsingar kæmu fram um efnistöku og áhrif hennar á umhverfið. Svo varð ekki og komst Skipulagsstofnun að ofangreindri niðurstöðu um að ekki hafi verið gerð nægileg grein fyrir efnistöku og áhrifum hennar í matsferli Blöndulínu 3 og að efnistakan þyrfti að hljóta málsmeðferð skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Varðandi athugasemdir málshefjanda um að sú hættu sé fólgin í því að setja fram skilyrði um að efnistaka skuli umhverfismetin áður en framkvæmdaleyfi sé veitt að umhverfismat á öllum þáttum framkvæmdarinnar Blöndulínu 3 verði bútað niður, fær Skipulagsstofnun ekki séð hvaða hættu ætti að vera þar á ferðinni. Í mati á umhverfisáhrifum efnistökkunnar þarf að sjálfsögðu, fyrir utan það að leggja mat á umhverfisáhrif af efnistökkunni sjálfri, að gera grein fyrir samlegðaráhrifum hennar með öðrum framkvæmdaþáttum Blöndulínu 3. Skipulagsstofnun telur að sönnu að mat á áhrifum efnistöku hefði átt að fara fram í matsferli Blöndulínu 3. Stofnunin ákvað hinsvegar að taka við frummatsskýrslunni þrátt fyrir tiltekna annmarka á mati á efnistöku eins og skýrt er að ofan. Skipulagsstofnun ítrekar að í mati á umhverfisáhrifum efnistökkunnar mun þurfa að gera grein fyrir samlegðaráhrifum með öðrum framkvæmdaþáttum Blöndulínu 3. Þannig á að fást heildstætt mat á öllum framkvæmdaþáttum sem Blöndulína 3 samanstendur af.

5.2.2 Vegir

Málshefjandi bendir, í bréfi sínu frá 22. júlí 2014, á það atriði sem hann áður hafði komið að vegna aðalkröfu sinnar, um að umhverfisáhrif vega hafi ekki verið metin þrátt fyrir að reynslan sýni að vegir við loftlínulagnir hafi veruleg áhrif á umhverfið. Ekki hafi verið minnst einu orði á áhrif vega á t.d. fugla, landslag og sjónræna þætti í þeim sérfræðiskýrslum sem fylgdu og lágu til grundvallar frummatsskýrslu og matsskýrslu. Að mati hans sé ljóst að endanleg staðsetning slóðanna liggur af einhverjum ástæðum ekki fyrir svo ekki var hægt að meta umhverfisáhrif þeirra miðað við fyrirhugaða framkvæmd.

Málshefjandi vitnar í ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun Kröflulínu 3 frá 9. ágúst 2013 að því er varðar mat á umhverfisáhrifum vegagerðar. Að mati hans er ljóst af henni að Skipulagsstofnun sé eindregið þeirrar skoðunar að meta beri umhverfisáhrif vega, enda sé það í samræmi við skýrt lagaboð. Hann heldur því fram að láðst hafi að kveða nógu skýrt á um þessa kröfu í umhverfismati Blöndulínu 3 og hafi stofnunin látið hjá líða í ferlinu að krefjast mats á áhrifum lagningar/endurbýggingar 150 km af línuvegum miðað við fyrirhugaða framkvæmd. Þar sem vegir hafi ekki verið umhverfismetnir í tilviki Blöndulínu 3 sé það í ósamræmi við lög og beri því að endurupptaka málið.

Það vísast til kafla 4.2.12 að framan þar sem fjallað er um umfjöllun um vegi tengt aðalkröfu málshefjanda.

5.2.3 Matsskýrslan byggði ekki á lögmætri áætlun

Málshefjandi bendir á, í bréfi sínu frá 22. júlí 2014, að sú framkvæmd sem matsskýrslan var um hafi ekki byggt á áætlun sem hlotið hafði umhverfismat skv. lögum um umhverfismat áætlana. Niðurstaða úrskurðar umhverfis- og auðlindaráðuneytis frá 21. maí 2013 hafi verið sú að kerfisáætlun Landsnets skyldi sæta umhverfismati. Þá segir hann að með hliðsjón af 5 gr. laga nr. 106/2005 um umhverfismat áætlana sé það forsenda þess að áætlun sem fellur undir gildissvið þeirra sé lögmæt, að umhverfismat hafi farið fram um áætlun áður en hún er samþykkt eða afgreidd formlega. Það hafi ekki verið gert að því er varðar kerfisáætlun þegar Skipulagsstofnun gaf út álit sitt um matsskýrslu Landsnets um Blöndulínu 3 hinn 29. janúar 2013. Álit á matsskýrslu framkvæmdar í raforkuflutningskerfinu geti ekki

lengur byggst á þeim grundvelli að Landsneti sé heimilt að leggja fram framkvæmdir og umhverfismat á þeim án þess að fyrir liggi umhverfismat á áætlun þeirri sem fyrirtækinu er að lögum skylt að gera um framkvæmdir sínar til að minnsta kosti fimm ára, sbr. 9. gr. raforkulaga og 5. tl. 2. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 1040/2005. Lagalegar forsendur álitstofnunarinnar hafi því breyst verulega.

Enn fremur leggur málshefjandi áherslu á að álit Skipulagsstofnunar um matsskýrslu Landsnets um Blöndulínu 3 hafi byggt á þeirri forsendu að fyrir lægi lögmæt áætlun skv. raforkulögum. Lagalegar forsendur afgreiðslu stofnunarinnar á matsskýrslu með Blöndulínu 3 hafi breyst verulega með úrskurði ráðuneytisins hinn 21. maí 2013. Beri Skipulagsstofnun því að endurupptaka álit sitt á matsskýrslunni í samræmi við ólögfestar reglur stjórnáætlunar.

Það vísast til umfjöllunar að framan í kafla 4.2.3 um kerfisáætlun tengt aðalkröfu málshefjanda.

5.2.4 Réttmætar væntingar

Í bréfi sínu frá 22. júlí 2014 segir málshefjandi að engin þau atvik séu í málinu sem réttlæti að tekið sé tillit til hagsmuna Landsnets af því að láta framkvæmd fara fram. Fyrirtækið hafi hvorki gert reka að því að ljúka umhverfismati, það hafi ekki sótt um leyfi til að reisa línur, leggja vegi, taka efni eða nein önnur framkvæmdaleyfi lögum samkvæmt. Auk þess hafi Landsnet tekið Blöndulínu 3 út af framkvæmdaáætlun. Engin sjónarmið um réttmætar væntingar geti því átt við í málinu.

Skipulagsstofnun tekur undir að sjónarmið um réttmætar væntingar eigi ekki við í málinu með tilliti til réttarstöðu og hagsmuna Landsnets, enda hefur fyrirtækið ekki fengið lögbundin leyfi til að reisa og reka Blöndulínu 3.

5.2.5 Verulegt misræmi úrlausna - jafnræðisregla

Málshefjandi telur, í bréfi sínu frá 22. júlí 2014, að í samræmi við meginregluna um að endurskoða skuli ákvarðanir ef verulegt misræmi er á milli úrlausna stjórnvalda sé rétt að endurskoða ákvarðanir um Blöndulínu 3 sem ekki eru í samræmi við þær ákvarðanir sem Skipulagsstofnun hefur nú tekið um umhverfismat Kröflulínu 3.

Í Kröflulínumálinu hefur stofnunin aðeins tekið ákvörðun um matsáætlun á grundvelli 8. gr. matslaganna dags. 9. ágúst 2013. Málsmeðferð á grundvelli 9. og 10. gr. laganna hefur ekki farið fram af hálfu Skipulagsstofnunar og hefur stofnunin ekki gefið út álit samkvæmt 11. gr. laganna. Blöndulína 3 hefur hins vegar farið í gegnum umrætt umhverfismatsferli.

Í ákvörðun sinni um matsáætlun vegna Kröflulínu 3 sagði stofnunin að „almennur samanburður á loftlínunum og jarðstrengjum gæti ekki talist fullnægjandi samanburður kostnaðar í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum.“ Í ákvörðun sinni um matsáætlun vegna Blöndulínu 3 frá 30. desember 2008 sagði stofnunin að Landsnet þyrfti í frummatsskýrslu að leggja mat á áhrif þess kosts að leggja háspennulínur í jörð á hina ýmsu umhverfisþætti, s.s. landslag og sjónræn áhrif, landnotkun, útivist og ferðamennsku, jarðmyndanir, fugla, gróður og fornleifar og bera þann valkost saman við lagningu háspennulínu sem loftlínu. Með öðrum orðum féllst Skipulagsstofnun ekki á almennan samanburð í því tilviki heldur. Með þetta í huga verður ekki séð að það sé misræmi á milli ákvarðana stofnunarinnar í umræddum tveimur málum.

5.2.6 Ófullnægjandi og rangar upplýsingar um málsatvik

Málshefjandi vísar til umfjöllunar í kafla I í bréfi sínu frá 22. júlí 2014 um ófullnægjandi og rangar upplýsingar varðandi kostnað jarðstrengja í frummatsskýrslu. Hann segir að engar frekari upplýsingar um það hafi verið gefnar í matsskýrslu. Fyrir liggi að kostnaðaráætlun sú um jarðstreng á línuleiðinni sem fullyrt var í tillögu að matsáætlun að hefði verið gerð hafi ekki verið til og hafi fullyrðingar framkvæmdaraðila um hið gagnstæða einfaldlega verið rangar. Úrskurður kærunefndar raforkumála í

máli nr. 4/2013 staðfesti að skjal sem sagt var geyma kostnaðaráætlun um jarðstreng frá Blöndu til Akureyrar og upphaflega var synjað aðgangi að hafi einfaldlega ekki verið til.

Vísað er til kafla 4.2.2 að framan sem lýtur að aðalkröfu málshefjanda.

Málshefjandi tilgreinir svæði nr. 505 á náttúruminjaskrá og vísar til umfjöllunar í kafla I í bréfi sínu frá 22. júlí 2014 um rangar upplýsingar í frummatsskýrslu. Að mati hans hafi ekki verið úr því bætt í matsskýrslu. Það sama eigi við um votlendi og flutningsþörf.

Vísað er til kafla 4.2.4, 4.2.5 og 4.2.8 að framan sem lýtur að aðalkröfu málshefjanda.

5.2.7 Breyttar forsendur

Í bréfi sínu frá 22. júlí 2014 segir málshefjandi að honum sé kunnugt um að Skipulagsstofnun hafi sett fram þá skoðun að 2. mgr. 12. gr. matslaganna heimili stofnuninni ekki að krefjast endurskoðunar á matsskýrslu framkvæmdaraðila þó að forsendur hafi breyst verulega nema þá aðeins tíu ár séu liðin frá útgáfu áhlits hennar, eins og vísað er til í 1. mgr. 12. gr. laganna. Hann lýsir sig ósammála þeirri lagatúlkun og byggir það einkum á því að slík túlkun á ákvæðinu stangist á við markmið laganna og þær alþjóðlegur skuldbindingar sem þau byggja á. Bendir hann m.a. á að slík þröng skýring ákvæðisins verði ekki réttlætt með vísan til hagsmuna framkvæmdaraðila eða lögmætra væntinga hans, þar sem áður en að slíku hagsmunamati komi, þarf að fara fram lögfræðileg greining á tilgangi og markmiði umhverfismatsins.

Þá heldur hann því fram að tilgangur 2. mgr. 12. gr. matslaganna verði með vísan til markmiðs laganna ekki skýrður á annan hátt en að ákvæðinu sé ætlað að tryggja að við verulegar breyttar forsendur geti Skipulagsstofnun ákveðið að endurskoða matsskýrslu að hluta eða í heild. Sé það í samræmi við það markmið laganna að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar. Ekki sé unnt að stuðla að því markmiði laganna ef Skipulagsstofnun séu settar svo þröngar skorður til endurskoðunar við verulega breyttar forsendur að henni hafi verið gert algerlega ókleift að ákveða endurskoðun innan tíu ára. Sé ákvæðið þá í andstöðu við markmið laganna. Þröng skýring á ákvæðinu standist ekki venjuleg lögskýringarsjónarmið og einkum sú túlkun að verulega breyttar forsendur geti ekki átt við þó skemmra sé liðið frá áhliti um matsskýrslu en tíu ár. Loks nefnir Ólafur að það verði að skýra 2. mgr. 12. gr. matslaganna til samræmis við reglur EES réttar um að innlenda löggjöf sem byggir á EES-reglum beri að skýra með hliðsjón af þeim. Lög um mat á umhverfisáhrifum sé innleiðing á Evróputilskipunum. Fjölmargir dómur Evrópudómstólsins hafi fjallað um skýringu á þeim umhverfismatstilskipunum og svigrúmi ríkja til að innleiða þær. Vísar Ólafur m.a. í dóm frá 12. maí 2011 í máli nr. C-115/09.

Eins og tekið er fram í kafla 5.1.1 í ákvörðuninni eru að mati Skipulagsstofnunar ekki forsendur fyrir hendi til að byggja á 2. mgr. 12. gr. matslaganna þar sem ljóst er, eins og ákvæði 1. og 2. mgr. 12. gr. matslaganna eru úr garði gerð, að þau eru afmörkuð við endurskoðun á matsskýrslu en ekki endurskoðun á áhliti á matsskýrslunni. Í kafla 7.1.1 í ákvörðun stofnunarinnar frá 23. júní 2014 (Suðvesturlínur), sem málshefjandi er væntanlega að vísa til, er umfjöllun um lagatúlkun á samspili 1. og 2. mgr. 12. gr. matslaganna og vísar stofnunin til hennar. Sú afstaða sem þar birtist hefur ekki breyst, enda ber ákvæði 1. mgr. skýrt með sér að hafi framkvæmdir ekki hafist innan tíu ára frá því að áhlit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir skal viðkomandi leyfisveitandi óska ákvörðunar stofnunarinnar um endurskoðun. Þegar ákvæði, eins og þetta, hefur að geyma skýra merkingu samkvæmt orðanna hljóðan eru að mati Skipulagsstofnunar ekki forsendur til að víkja frá þessari merkingu með því að vísa til markmiðs laganna. Skýringarregla 3. gr. laga um EES-samninginn getur ekki heldur leitt til annarrar niðurstöðu, sbr. umfjöllun um takmarkanir á reglunni sem vikið er að í kafla 5.1.1 að framan. Þá fær stofnunin ekki séð hvernig sá dómur sem málshefjandi vísar til hafi þýðingu í þessu sambandi. Í tengslum við það er ítrekað 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, þ.e. tilskipunar nr. 2011/92/EB (áður 85/337/EBE).

Málshefjandi segir jafnframt að í málinu sé það hin mikla þróun í tækni og kostnaði við lagningu og rekstur háspennulína í jörð sem mestu skipti. Þannig hafi við útgáfu álits Skipulagsstofnunar ekki verið komin út nein óháð skýrsla hérlendis sem bar saman tækni og kostnað við loftlínur og jarðstrengi á hárrí spennu. Slíkar skýrslur hafi aðeins verið gefnar út erlendis og ekki hafi verið vísað í þær af framkvæmdaraðila. Á þeim tíma sem álit Skipulagsstofnunar var gefið út hafi allar upplýsingar um tækni og kostnað komið einhliða frá framkvæmdaraðila. Hafi þær sjaldnast stuðst við nein gögn. Í þessu sambandi vísar hann til umsagnar Orkustofnunar um tillögu Landsnets að matsáætlun frá 13. nóvember 2008. Þrátt fyrir væntingar Orkustofnunar um að úr yrði bætt varðandi órökstuddar fullyrðingar við samanburð á valkostum á síðari stigum umhverfismatsins segir hann að engin gögn hafi verið lögð fram af hálfu Landsnets fullyrðingunum til stuðnings í frummatsskýrslu eða í matsskýrslu. Þá segir hann að eftir að álit Skipulagsstofnunar kom út hafi komið út hér á landi óháð sérfræðiskýrsla kanadísks fyrirtækis sem sérhæfir sig í ráðgjöf til flutningsfyrirtækja (Metsco Energy Solutions). Að mati hans er ljóst að sú skýrsla og þær upplýsingar sem settar voru þar fram á vísindalegan hátt hafi breytt verulega öllum forsendum fyrir álti Skipulagsstofnunar.

Það hefur verið litið svo á í norrænum rétti að unnt sé að endurupptaka ákvörðun eða athöfn á óskráðum grundvelli komi fram nýjar upplýsingar, þ.e. upplýsingar sem lágu ekki fyrir þegar ákvörðunin var tekin, sem hafa það mikla þýðingu að ákveðnar líkur séu á því að efni ákvörðunarinnar hefði orðið annað hefðu upplýsingarnar legið fyrir við töku ákvörðunarinnar.⁸ Skipulagsstofnun fær ekki séð að efni Metsco skýrslunnar leiði til þess að tilefni sé til að taka upp álit stofnunarinnar. Að mati hennar hefði skýrslan, hefði hún legið fyrir áður en stofnunin gaf út álit, ekki haft þau áhrif að álit hafi orðið annað. Í því efni verður að hafa í huga að upplýsingar um samanburð á kostnaði og tækni við loftlínur og jarðstrengi á hárrí spennu voru ekki upplýsingar sem höfðu veruleg áhrif á forsendur og niðurstöðu álitsins. Auk þess sem hér er rakið bendir Skipulagsstofnun á að það er ekki sjálfgefið að það eigi að leggja efni Metsco skýrslunnar alfarið til grundvallar, enda hefur ekki verið sýnt fram á það að þær upplýsingar sem þar koma fram séu áreiðanlegri eða réttari en fram hafa komið í öðrum skýrslum um sama efni.

Málshefjandi heldur því enn fremur fram að álit Skipulagsstofnunar hafi verið byggt á þeirri röngu forsendu að fimm sinnum dýrara væri að leggja Blöndulínu 3 í jörð heldur en sem loftlínu. Í ljós hafi einnig komið að engin kostnaðaráætlun hafi verið gerð um jarðstreng á línuleiðinni. Þá sé komið í ljós að Landsnet hafi aldrei tekið tillit til rekstrarkostnaðar í þeim almenna samanburði á kostnaði við loftlínur og jarðstrengi sem fyrirtækið hafði sett fram opinberlega en slík aðferð geri loftlínunum hátt undir höfði þar sem stofnkostnaður þeirra sé tiltölulega lágur en rekstrarkostnaður hins vegar miklu mun hærri en jarðstrengja.

Vísað er til umfjöllunar í kafla 4.2.2 sem varðar sama efni tengt aðalkröfu málshefjanda.

5.3 Niðurstaða

Málshefjandi byggir varakröfu sína um endurskoðun álits Skipulagsstofnunar um Blöndulínu 3 ekki með beinum hætti á því að álit sé haldið verulegum annmörkum, heldur að ákvörðun stofnunarinnar um að taka frummatsskýrsluna til athugunar, sem aðalkrafa hans lýtur að, sé haldin verulegum annmörkum m.a. út af skorti á samanburði við jarðstrengi í frummatsskýrslunni. Skipulagsstofnun fellst á þann annmarka eins og vikið er að í umfjöllun um aðalkröfuna í kafla 4 að framan. Það liggur fyrir að ekki var bætt úr þessum annmarka síðar í umhverfismatsferlinu nema að takmörkuðu leyti, þ.e. í matsskýrslu. Álit tók mið af efni matsskýrslunnar.

Í álti Skipulagsstofnunar er sérstaklega fjallað um loftlínur og jarðstrengi, það misræmi sem varð á milli matsáætlunar og frummatsskýrslu/matsskýrslu og þær athugasemdir og umsagnir sem beindust að

⁸ Sjá t.d. Hans Gammeltoft-Hansen o.fl. Forvaltningsret. Kaupmannahöfn, 2002, 2. útg., bls. 921.

Þessum þætti. Þrátt fyrir að Landsnet bætti umfjöllun um samanburð á loftlínu og jarðstreng frá frummatsskýrslu til matsskýrslu, kemur fram í álitni stofnunarinnar að eftir sem áður hafi jarðstrengur ekki verið lagður fram sem valkostur til mats á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun var því ljóst við gerð álitsins sem byggði á framlögðum gögnum Landsnets, athugasemdum og umsögnum að ákveðinn annmarki væri til staðar í matsferlinu, þ.e. ekki væri fjallað um umhverfisáhrif af jarðstreng líkt og loftlínu.

Skipulagsstofnun vísar til umfjöllunar í kafla 4.1.2 að framan um ólögfestar reglur og takmarkanir á beitingu þeirra. Eins og greint er frá í málsgreininni hér að framan lá þessi annmarki fyrir og var ljós þegar álit Skipulagsstofnunar var gefið út. Stofnunin fær ekki séð að komnar séu fram nýjar upplýsingar sem hafi í för með sér að líkur séu á því að efni álitsins yrði annað, yrði það endurskoðað nú.

Með vísan til framangreinds er það ákvörðun Skipulagsstofnunar að hafna varakröfu Ólafs Valssonar um að stofnunin endurskoði álit sitt.

6. NIÐURSTAÐA

Með hliðsjón af framangreindum köflum er það ákvörðun Skipulagsstofnunar að hafna aðalkröfu Ólafs Valssonar um að stofnunin afturkalli og/eða endurskoði ákvörðun sína um að taka frummatsskýrslu Landsnets um Blöndulínu 3 til athugunar. Þá er það ákvörðun stofnunarinnar að hafna varakröfu Ólafs um að stofnunin endurskoði álit sitt frá 29. janúar 2013 um matsskýrslu Landsnets um Blöndulínu 3.

Samkvæmt 1. mgr. 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 má kæra umræddar ákvarðanir stofnunarinnar til umhverfis- og auðlindaráðherra. Kærufrestur er þrjú mánuðir frá því að málshefjanda var tilkynnt um ákvarðanirnar, sbr. 1. mgr. 27. gr. sömu laga.

Beðist er velvirðingar á þeim drætti sem hefur orðið á afgreiðslu málsins en hann má rekja til mikilla anna hjá stofnuninni.


Asdís Hlökk Theodórsdóttir


Rut Kristinsdóttir

Afrit:
Landsnet hf