

Fjöregg
Ólafur Þróstur Stefánsson, formaður
Múlavegi 9 a
660 Mývatni

Reykjavík, 8. september 2015
Tilvísun: 201508050 / 5.0

Efni: Krafa Fjöreggs um endurskoðun umhverfismats háspennulína frá Kröflu að Bakka

Vísað er til erindis Fjöreggs til Skipulagsstofnunar frá 22., 27. maí og frá 21. ágúst sl. Með erindinu er þess krafist, áður en málsmeðferð umsókna um leyfi fyrir raflínu frá Kröflu um Þeistareyki að Bakka skv. skipulags- og raforkulögum fari fram, að Landsneti verði gert skylt að láta fara fram umhverfismat skv. lögum nr. 106/2000 fyrir þá framkvæmd sem nú er fyrirhuguð. Jafnframt því fari fram umhverfismat skv. lögum nr. 105/2006.

Fjöregg segir að Landsnet fyrirhugi nú lagningu loftlínu frá Kröflu um Þeistareyki til Bakka. Að mati félagsins sé um að ræða aðra framkvæmd en umhverfismetin var árið 2010. Kröfu sína byggji félagið á öllum sömu atvikum, málsástæðum og lagarökum og greinir í bréfum Landverndar til Skipulagsstofnunar dags. 10. og 20. mars 2015.

Krafa Landverndar er byggð á því að hin fyrirhugaða framkvæmd sé önnur en sú er metin hafi verið í sameiginlegu mati á umhverfisáhrifum álvers á Bakka við Húsavík, Þeistareykjavirkjunar, Kröfluvirkjunar II og háspennulína frá Kröflulínu og Þeistareykjum að Bakka við Húsavík, sbr. matsskýrslu dags. í október 2010.

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

Í erindi Fjöreggs frá 22. og 27. maí sl. og 21. ágúst sl. er ekki vikið sérstaklega að því að samtökin taki undir ofangreinda kröfu Landverndar um endurupptöku á framangreindu álitu Skipulagsstofnunar eða setji fram sams konar kröfu. Þegar bréf Landverndar frá 10. mars sl. er virt er ljóst að krafa Landverndar tengist kröfu hennar um að Landsneti verði gert skylt að láta fara fram umhverfismat skv. lögum nr. 106/2000. Með hliðsjón af því og því að Fjöregg tekur undir síðarnefndu kröfuna, sbr. ályktun á aðalfundi þeirra þann 26. mars sl., verður að líta svo á að erindi Fjöreggs taki einnig til ofangreindrar kröfu um endurupptöku á umræddu álitu.

Í ljósi þess hvernig erindi Fjöreggs er úr garði gert tekur Skipulagsstofnun mið af því sem kemur fram í bréfum Landverndar ásamt þeim rökum sem koma fram í erindi Fjöreggs.

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

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

Í erindinu er ekki vísað til 1. mgr. 12. gr. heldur aðeins 2. mgr. Að mati Skipulagsstofnunar verður að gæta innra samræmis milli þessara málsgreina sem leiðir til þeirrar ályktunar að túlka og beita beri ákvæði 2. mgr. með hliðsjón af ákvæði 1. mgr. Til stuðnings þessum lagaskilningi bendir stofnunin á að í 2. mgr. er sérstaklega vísað til ákvæðis 1. mgr.

Í 1. mgr. 12. gr. er mælt fyrir um að ef framkvæmdir hefjast ekki innan tíu ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lá fyrir skuli viðkomandi leyfisveitandi óska ákvörðunar stofnunarinnar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda er veitt. Samkvæmt þessu ákvæði þurfa að hafa liðið 10 ár frá því að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir. Í tilviki háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka eru eingöngu liðin tæp 5 ár frá því að umhverfismatsferli lauk og því eiga ákvæði 12. greinar matslaganna ekki við í þessu máli.

Skipulagsstofnun fær ekki séð að alþjóðlegar skuldbindingar Íslands skv. Árósasamningi og EES-samningnum, sem Landvernd vísar til, geti breytt framangreindri afstöðu stofnunarinnar. Stofnunin leggur áherslu á að ákvæði 12. gr. eru skýr. Þá hefur skýringarreglu 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæði verið lýst í dómum Hæstaréttar.¹ Í dómum réttarins frá 9. desember 2010 í máli nr. 79/2010 og frá 2. október 2014 í máli nr. 92/2013 hefur eftirfarandi komið fram:

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

Einnig bendir stofnunin á að almennar athugasemdir sem fylgdu frumvarpi því er varð að lögum nr. 74/2005 sem og athugasemdir við 11. gr. frumvarpsins bera ekki með sér að tilurð ákvæðanna í 12. gr. matslaganna megi rekja til evrópskrar löggjafar, t.d. tilskipunar 85/337/EBE (nú 2011/92/EB). Enn fremur bendir stofnunin á að ekki hafa fallið dómar frá Hæstarétti, Evrópudómstólnum og EFTA dómstólnum sem renna stoðum undir að 12. gr. og túlkun Skipulagsstofnunar á greininni sé í andstöðu við EES-rétt og Árósasamninginn.

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

Í öðru lagi er í beiðni Landverndar, sem Fjöregg byggir á, vísað til 24. gr. og 25. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 sem grundvallar fyrir endurskoðun og afturköllun.

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

„Stjórnvaldsákvörðun er ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnarsýsluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni er kveðið á bindandi hátt um rétt eða skyldur þeirra í

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

ákveðnu og fyrirbyggjandi máli. Þá er það yfirleitt einkennandi fyrir stjórnvaldsákvörðanir að þær eru teknar einhliða af stjórnvöldum og oftast á skriflegan hátt.²

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

Þá vekur stofnunin athygli á því að samkvæmt 3. mgr. 14. gr. matslaganna getur framkvæmdaraðili kært til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála ákvörðun stofnunarinnar skv. 2. mgr. 8. gr. um synjun matsáætlunar eða breytingar á henni og ákvörðun stofnunarinnar skv. 1. mgr. 10. gr. um að frummatsskýrsla uppfylli ekki þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. eða matsáætlun skv. 8. gr. Í umræddri 3. mgr. 14. gr. er ekki minnst á að álit skv. 11. gr. sé kæránleg ákvörðun. Með kæránlegri ákvörðun er yfirleitt átt við stjórnvaldsákvörðun sem aðili máls eða annar sá sem á kærurétt skýtur til æðra stjórnvalds. Með hliðsjón af því telur Skipulagsstofnun að umrætt ákvæði 3. mgr. 14. gr. renni frekari stoðum undir að álitinu sé ekki stjórnvaldsákvörðun.

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

3. Ólögfestar reglur um endurupptöku mála

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

Í bréfi Fjöreggs til Skipulagsstofnunar frá 27. maí sl. kemur fram að félagið sé félag um náttúruvernd og heilbriggt umhverfi í Mývatnssveit. Markmið félagsins sé verndun náttúru og umhverfis Mývatnssveitar og sjálfbær umgengni sem byggir á öflugri umhverfisvitund, þekkingu og verndarvilja.

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

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

Samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttar er aðili máls sá sem hefur lögvarinna, verulegra og sérstakra hagsmuna að gæta af úrlausn máls. Þetta gildir ekki aðeins um endurupptöku máls á

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

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

grundvelli stjórnsýslulaga heldur einnig á grundvelli ólögfesta reglna stjórnsýsluréttar um endurupptöku. Fjoregg hefur, að mati Skipulagsstofnunar, ekki þessara hagsmuna að gæta í máli því sem lýtur að álitni stofnunarinnar um umhverfismat háspennulínanna tveggja.

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

Vegna tilvísunar Fjöreggs í 2. gr. Árósasamningsins vekur Skipulagsstofnun athygli á því að umhverfisverndarsamtök falla undir skilgreininguna „almeningur sem málið varðar“ svo framarlega sem þau uppfylli „kröfur samkvæmt landslögum“ af einhverju tagi, eins og tekið er fram í 5. tölul. 2. gr. samningsins. Af þessu orðalagi leiðir að samningurinn felur aðildarríkjunum heimild til að setja reglur um skilyrði og/eða viðmið um aðild sem umhverfisverndarsamtök þurfa að fullnægja. Alþingi hefur ekki enn sett slíkar reglur sem veita samtökunum rétt til að óska eftir endurupptöku máls sem lýtur að umhverfismati framkvæmdar.

Þá fær Skipulagsstofnun ekki séð að tilgangur laga nr. 106/2000 og 105/2006 og evróputilskipanir sem þau lög eru innleiðing á, sem Fjoregg vísar til, geti leitt til þess að umhverfisverndarsamtök öðlist aðilastöðu.

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

4. Krafa um umhverfismat samkvæmt lögum nr. 105/2006

Í erindi Fjöreggs frá 27. maí sl. er þess jafnframt krafist að fram fari umhverfismat samkvæmt lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Samtökin segja að þau hafi aðild að þeirri kröfu m.a. vegna lagaákvæða sem veittu almenningi og samtökum þeirra rétt á að koma á framfæri athugasemdum sínum við umhverfismat áætlunar er verið gæti grundvöllur þeirrar framkvæmdar sem um ræðir í bréfi þeirra og rétt til þess að höfð sé hliðsjón af þeim athugasemdum, sbr. 2. másl. 1. mgr. 7. gr., 1. mgr. 9. gr. og b-lið 2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2005. Fjoregg heldur því fram að almenningur eða samtök þeirra hafi ekki átt þess kost að koma að ákvörðun með framangreindum hætti og að höfð væri hliðsjón af athugasemdum og um þær fjallað í áætlunum Landsnets.

Til að gæta samhengis er í bréfi Landverndar frá 20. mars sl. vikið m.a. að því að þegar gert var sameiginlegt umhverfismat virkjana, háspennulína og álverksmiðju á Bakka árið 2010 hefði ekkert umhverfismat legið fyrir á áætlun er framkvæmd um háspennulínur byggði á. Engin af kerfisáætlunum sem höfðu verið gerðar er umhverfismat framkvæmdarinnar fór fram hefði sætt umhverfismati. Þegar umhverfismatið fór fram skv. lögum nr. 106/2000 hefði þannig ekki legið fyrir neitt umhverfismat á áætlun í samræmi við lög nr. 105/2006.

Í lögum nr. 105/2006 er ekki að finna sérstakt ákvæði sem veitir umhverfisverndarsamtökum rétt til að óska eftir því að fram fari umhverfismat á áætlun, t.d. kerfisáætlun, sem fellur undir gildissvið laganna. Lögin ganga út frá þeirri reglu að sá sem ber ábyrgð á áætlanagerð er falli undir lögin beri ábyrgð á umhverfismati áætlunarinnar, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Af því leiðir að slíkur aðili skal vinna umhverfisskýrslu þar sem gerð er grein fyrir mati á áhrifum áætlunar á umhverfið. Umhverfismatið fer því fram, samkvæmt lagaskyldu, hjá aðilanum. Hann hefur frumkvæði að því að slík vinna hefjist. Framangreind ákvæði, sem Fjoregg vísar til, tilskipun 2001/42EB sem ákvæðin eru

reist á og ákvæði Árósasamningsins geta, að mati Skipulagsstofnunar, ekki skapað umhverfisverndarsamtökum aðilastöðu. Því geta slík samtök ekki krafist þess að fram fari umhverfismat á áætlun samkvæmt lögum. Skipulagsstofnun telur rétt að benda á að 3. mgr. 3. gr. laganna á ekki við þegar efni bréfs Fjöreggs er virt, enda miðast sú málsgrein við að almenningur geti óskað eftir að stofnunin taki ákvörðun um „hvort áætlun falli undir lögin“ ef vafi leikur á hvort skipulags- eða framkvæmdaáætlun sé háð ákvæðum laganna.

Með hliðsjón af framangreindu vísar Skipulagsstofnun frá kröfu Fjöreggs um að fram fari umhverfismat samkvæmt lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana.

5. Niðurstaða

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

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

Enn fremur er það ákvörðun stofnunarinnar að vísa frá kröfu Fjöreggs um að fram fari umhverfismat samkvæmt lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana.

Ofangreindar ákvarðanir eru kærarlegar til umhverfis- og auðlindaráðherra, sbr. 1. mgr. 26. gr. stjórnslulaga. Kæra skal borin fram innan þriggja mánaða frá því að Fjöregg var tilkynnt um ákvarðanirnar, sbr. 1. mgr. 27. gr. sömu laga.


Rut Kristinsdóttir


Ottó Björgvin Óskarsson