

Árið 2021, mánudaginn 14. júní, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Sæmundsson jarðfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 135/2020, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 9. nóvember 2020 um að nýtt vatnsból fyrir þéttbýlið Voga á Vatnsleysuströnd skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 14. desember 2020, er barst nefndinni sama dag, kæra Reykjaprent ehf., Ólafur Þór Jónsson og Sigríður S. Jónsdóttir, eigendur að fasteigninni Heiðarland Vogajarða (L206748), þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 9. nóvember 2020 að nýtt vatnsból fyrir þéttbýlið Voga á Vatnsleysuströnd skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 21. janúar 2021.

Málavextir: Hinn 17. september 2020 barst Skipulagsstofnun til ákvörðunar um matsskyldu tilkynning Sveitarfélagsins Voga um fyrirhugaða framkvæmd við nýtt vatnsból til öflunar neysluvatns fyrir þéttbýlið í Vogum skv. 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sbr. lið 10.25 í 1. viðauka við löginn. Er fyrirhugað vatnsból innan jarðarinnar Heiðarlands Vogajarða sem er í sameign kærenda, framkvæmdaraðila auk fleiri aðila.

Í greinargerð sem fylgdi tilkynningunni kom m.a. fram að ástæða framkvæmdarinnar væri að núverandi vatnsbóli stafaði mengunarhætta af Reykjanesbrautinni sem sé innan grannsvæðis vatnsverndar fyrir vatnsbólið. Nýtt vatnsból verði staðsett sunnan Reykjanesbrautar, um 800 m frá mislægum gatnamótum Reykjanesbrautar og Vogabrautar. Feli framkvæmdin í sér borholur, dæluhús, þjónustuveg og lagningu stofnlagnar vatnsveitu að núverandi stofnlögn. Þá verði afmarkað brunnsvæði og grannsvæði umhverfis borholurnar í samræmi við reglugerð nr. 536/2001 um neysluvatn, sbr. og reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns. Samkvæmt Aðalskipulagi Voga 2008-2028 sé svæðið óbyggt. Hluti þess sé á náttúruminjaskrá auk þess sem það sé innan fjarsvæðis núverandi vatnsbóls sem sé við Vogavík. Þegar undirbúningur hafi hafist 2018 við virkjun hins nýja vatnsbóls hafi meðeigendur sveitarfélagsins að landinu viljað aðra staðsetningu en þá sem aðalskipulagsuppdráttur hafi gert ráð fyrir. Hafi verið ákveðið að heimila færslu vatnsbólsins um u.p.b. 500 m frá þeim stað sem upphaflega hafi verið áætlaður. Tillaga að breytingu á aðalskipulagi sveitarfélagsins sem feli í sér breytt staðsetningu hafi verið auglýst 13. maí 2020 og tók gildi með auglýsingu þess efnis í B-deild Stjórnartíðinda 11. janúar 2021. Í deiliskipulagi sem tekið hafi gildi 2. febrúar 2021 sé ákveðin ný staðsetning vatnsbóls ásamt afmörkun brunns- og grannsvæða, svo og afmörkun byggingarreits, en innan hans verði borholur staðsettar ásamt dæluhúsi og lega stofnvatnslagnar og þjónustuvegar að brunnsvæðinu. Þá kom fram í greinargerðinni að það svæði sem vatnsból,

brunnsvæði og hluti grannsvæðis nái til sé á náttúruminjaskrá. Framkvæmdir verði á Þráinsskjaldarhrauni, en það njóti verndar skv. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Framkvæmdir muni ekki hafa áhrif á þá þætti sem ætlunin sé að vernda samkvæmt lýsingu í náttúruminjaskrá og verði því ekki fjallað um það frekar.

Skipulagsstofnun leitaði umsagna Sveitarfélagsins Voga, Heilbrigðiseftirlits Suðurnesja, Minjastofnunar Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Orkustofnunar, Umhverfisstofnunar og Vegagerðarinnar. Umbeðnar umsagnir bárust í september og október 2020.

Í umsögn Umhverfisstofnunar, dags. 9. október 2020, kom fram að 29. september s.á. hefði stofnunin veitt umsögn um frummatskýrslu vegna aukinnar framleiðslu hjá Stofnfiski við Vogavík. Þar hafi komið fram að fiskeldið myndi taka yfir þær borholur sem nú væru notaðar fyrir neysluvatn sveitarfélagsins og vegna stækknarinnar þurfi sveitarfélagið að sækja neysluvatn annað. Þetta komi ekki fram í greinargerð framkvæmdaraðila og telji stofnunin ekki skýrt hver ástæða framkvæmdarinnar sé og hvort brýnir almannahagsmunir séu fyrir hendi, sbr. 61. gr. laga nr. 60/2013. Áhrif framkvæmdarinnar á jarðmyndanir verði óafturkraef og talsvert neikvæð á hraun sem njóti verndar, en áhrifin ættu að vera staðbundin. Í tilkynningarskýrslu hefði átt að fjalla um valkostagreiningu sem fram hafi farið um staðsetningu borholunnar, þ.e. valkosti merktum VB-2 í gildandi aðalskipulagi Voga og valkosti merktum V2 á mynd 3 í viðauka 1 með greinargerð borið saman við valinn kost og ef til vill fleiri kosti og umhverfisáhrif þeirra. Þá telji stofnunin mikilvægt að vatnstakan hafi engin áhrif á vatnsstöðu Snorrastaðatjarna, að vatnsstaða þeirra verði könnuð áður en framkvæmdir hefjist og vöktuð reglubundið eftir að framkvæmdum ljúki svo hægt sé að bregðast við ef neikvæð áhrif komi í ljós. Þá mætti bæta umfjöllun um valkosti og skýra betur frá fyrirhuguðu samráði við stofnunina um framkvæmdir. Verði tekið mið af ábendingum stofnunarinnar, þ.m.t. tillögum um vöktun auk frágangs á röskuðu svæði, í ákvörðun um matsskyldu og leyfi framkvæmdar telji stofnunin að áformuð framkvæmd sé ekki líkleg til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér. Í ljósi þessa telji stofnunin framkvæmdina ekki háða mati á umhverfisáhrifum.

Í umsögn Minjastofnunar, dags. 7. október 2020, kom fram að stofnunin teldi að skoða þyrfti þann möguleika vel að breyta staðsetningu vatnslagnarinnar frá borholunum að núverandi stofnlögn þannig að hún raskaði ekki minjum. Ef ekki yrði komist hjá því að raska fornleifum þyrfti að sækja um leyfi til sliks til Minjastofnunar, sbr. 21. gr. laga nr. 80/2012 um menningarminjar. Þá teldi stofnunin framkvæmdina ekki háða mati á umhverfisáhrifum.

Framkvæmdaraðila var gefinn kostur á að koma að athugasemdum vegna umsagna, sem hann og gerði með bréfum, dags. 23. október 2020. Þar kom fram að framkvæmd Stofnfisks væri ekki ástæða þess að gera ætti nýtt vatnsból fyrir sveitarfélagið. Á sínum tíma hafi sveitarfélagið gert samning við Stofnfisk um afnot af borholum á lóð eldisstöðvarinnar til neysluvatnsvinnslu fyrir íbúa sveitarfélagsins. Vatnsbólið hafi frá upphafi verið ætlað til bráðabirgða, enda liggi Reykjanesbrautin um grannsvæði vatnsverndar þess. Í ársbyrjun 2018 hafi Stofnfiskur sagt samningnum upp og nú sé unnið að flutningi vatnsbólsins. Bendi líkanareikningar til þess að svæðið við Snorrastaðatjarnir þoli afar mikið vatnsnám. Snorrastaðatjarnir séu nokkrar litlar og grunnar tjarnir sem sitji í sigdældum sem séu í tengslum við sprungur í Þráinsskjaldarhrauni. Í tjörnum gæti flóðs og fjöru. Auk þess hafi úrkoma nokkur áhrif. Náttúrulegar sveiflur á vatnsborði tjarnanna séu allnokkrar og talsvert meiri en sem nemí áætlaðri lækkun grunnvatnsborðs vegna vatnsvinnslunnar. Því sé ekki talin ástæða til að vakta vatnsstöðu tjarnanna.

Staðsetning vatnsbólsins á aðalskipulagsuppdrætti hafi ekki verið nákvæm, enda hafi ekki verið gerðar grunnvatnsrannsóknir á þeim tíma. Forsendur fyrir þeirri staðsetningu hafi því ekki byggt á staðreyndum. Fyrir nokkrum árum hafi verið boruð könnunarholu til að meta staðsetningu vatnsbóls fyrir Voga, en staðsetning á könnunarholu þar sem vatnsvinnsla muni fara fram sé fjær Reykjanesbraut en V2 og sé því álitin minni hætta á að vatnsbólið verði fyrir mengun frá veginum. Einnig hafi staðsetningin verið niðurstaða samráðs við eigendur landsins þar sem vatnsbólið verði. Heilnæmi neysluvatns séu grundvallarhagsmunir fyrir íbúa sveitarfélagsins og af þeim kostum sem Umhverfisstofnun nefni verði vatnsbólið staðsett sem fjærst Reykjanesbrautinni og mögulegri uppsprettu mengunar. Það sé því varla raunhæft að bera fyrirhugaða staðsetningu vatnsbólsins saman við kosti sem í raun komi ekki til greina.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar lá fyrir 9. nóvember 2020. Kemur fram að á grundvelli fyrirliggjandi gagna sé það niðurstaða Skipulagsstofnunar að fyrirhuguð framkvæmd sé ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind séu í 2. viðauka laga nr. 106/2000. Því skuli framkvæmdin ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Málsrök kærenda: Kærendur taka fram að fyrir liggi að umrædd framkvæmd sé fyrirhuguð innan landsvæðis sem sé að hluta í eigu þeirra. Þrátt fyrir það hafi Skipulagsstofnun ekki leitað eftir álti eða umsögn þeirra áður en stofnunin hafi tekið ákvörðun um það hvort framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Raunar sé hvergi tilgreint í ákvörðun Skipulagsstofnunar eða öðrum gögnum málsins að framkvæmdin sé innan eignarlands sem sé meðal annars í eigu kærenda. Með því að kanna ekki eignarhald á því landi sem hafi komið til skoðunar, m.a. í því skyni að leita eftir afstöðu þeirra landeigenda sem augljósra hagsmunu eigi að gæta, hafi Skipulagsstofnun brotið gegn rannsóknarreglunni og andmælareglunni, sem séu m.a. lögfestar í 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og endurspeglist einnig í ákvæðum laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Að auki sé byggt á því að með því að leita ekki umsagnar landeigenda hafi Skipulagsstofnun einnig virt að vettugi ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 segi að við ákvörðun um matsskyldu skuli leita álits leyfisveitanda, framkvæmdaraðila og annarra eftir eðli máls hverju sinni. Í mörgum tilvikum sé framkvæmdaraðili jafnframt eigandi að öllu því landi sem viðkomandi framkvæmd taki til. Þegar svo hagi ekki til eigi í öllum tilvikum að veita þinglýstum eigendum færi á að veita umsögn um það hvort framkvæmd á landi þeirra skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Þar að auki sé vandséð hverjur þekki betur til umrædds landsvæðis en landeigendur og ekki verði sagt að slík álitsumleitan sé íþyngjandi fyrir Skipulagsstofnun á neinn hátt.

Við meðferð málsins hjá Skipulagsstofnun hafi sveitarfélagið meðal annars lagt fram skýrslu frá Íslenskum orkurannsóknum (ÍSOR) um könnunarholu sem gerð hafi verið á svæðinu. Þar komi fram á sjöundu blaðsíðu að landeigendur hafi haft aðgang að sérfræðingum. Með þetta í huga hefði Skipulagsstofnun átt að láta sér til huga koma að landeigendur kynnu að hafa eitthvað til málanna að leggja, eða að minnsta kosti sérfræðingar á þeirra vegum. Til viðbótar verði að hafa hugfast að fyrirhuguð framkvæmd verði á svæði sem njóti verndar samkvæmt 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, auk þess sem vatnsból, brunnsvæði og hluti grannsvæðis verði á svæði sem sé á náttúruminjaskrá. Því beri lögum samkvæmt að forðast að raska svæðinu nema brýna nauðsyn beri til.

Eftir að hin kærða ákvörðun hafi legið fyrir hafi forsvarsmaður eins kærenda sent erindi til Skipulagsstofnunar með tölvupósti 30. nóvember 2020 og upplýst að hinu áformaða vatnsbóli væri ætlaður staður í landi sem væri í sameign nokkurra aðila. Þá hafi verið gerð athugasemd

við að landeigendum hafi ekki verið gefinn kostur á að tjá sig um málið eða taka að öðru leyti þátt í meðferð þess áður en ákvörðun var tekin um matsskyldu. Um væri að ræða verulegan annmarka á meðferð mál og hafi verið óskað eftir því að ákvörðun yrði afturkölluð eða að öðrum kosti málið endurupptekið.

Skipulagsstofnum hafi svarað erindinu með tölvupósti 11. desember 2020 og í svarinu hafi komið fram að fallist væri á að landeigendur gætu fallið undir þá hagsmunaaðila sem skylt væri að leita álits hjá samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000. Á hinn bóginn segi í svari Skipulagsstofnunar að þar sem landeigendur séu ekki nefndir sérstaklega í ákvæðinu þurfi að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort veita eigi þeim andmælarétt á grundvelli þess. Hafi Skipulagsstofnun talið að þau gögn sem hún hefði haft undir höndum við töku ákvörðunarinnar hafi leitt í ljós að legið hafi fyrir nægilegar eða fullnægjandi upplýsingar um málið. Að auki hafi stofnunin vísað til þess að fyrir hafið legið athugasemdir landeigenda við breytingu á aðalskipulagi sveitarfélagsins Voga vegna fyrirhugaðs vatnsbóls. Þá segði í erindinu: „Umsögn Reykjaprents ehf. hefði ekki breytt niðurstöðu ákvörðunarinnar, hefði hún komið fram, í ljósi þeirra gagna sem stofnunin hafði undir höndum.“ Hefði verið „augljóslega óþarft“ að leita umsagnar landeiganda og verið vísað til niðurlags 13. gr. stjórnsýslulaga.

Ótækt sé af hálfu stofnunarinnar að halda því fram að gögn frá framkvæmdaraðila og umsagnir opinberra aðila geti komið í stað afstöðu landeigenda sem eigi augljósra hagsmunu að gæta í málínu. Þá sé beinlínis rangt að halda því fram að athugasemdir vegna aðalskipulags sveitarfélagsins geti komið í stað umsagna um matsskyldu í þessu tilviki. Athugasemdir kærenda við aðalskipulag hafi verið allt annars eðlis og ekki haft með það að gera hvort framkvæmdin skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Sú handvömm Skipulagsstofnunar að hafa ekki leitað umsagnar landeigenda hafi falið í sér verulegan annmarka sem leiði til þess að ákvörðun um matsskyldu sé ógildanleg stjórnavaldað ákvörðun. Ókleift sé að taka ákvörðun um matsskyldu fyrr en kærendum og eftir atvikum öðrum landeigendum og hagsmunaaðilum hafi verið gefinn kostur á að kynna sér öll gögn málins og veita umsögn.

Hvað efni ákvörðunar Skipulagsstofnunar varði þá byggi kærendur meðal annars á því að mat stofnunarinnar á fyrirliggjandi valkostagreiningu hafi stuðst við ófullnægjandi rannsókn. Niðurstaða stofnunarinnar, um að ekki sé þörf á mati á umhverfisáhrifum, valdi því að sveitarfélagið geti nú haldið áfram með undirbúning framkvæmda án þess að viðhlítandi valkostagreining fari fram.

Þá sé bent á að sveitarfélagið hafi ekki lagt fram minnisblað frá ÍSOR, sem beri heitið „Fljótaskrift um vatnsvernd við ógert vatnsból fyrir Voga“, dags. 16. október 2017, við meðferð málins. Að mati kærenda hefði Skipulagsstofnun þurft að hafa minnisblaðið til hliðsjónar þegar tekin hafi verið ákvörðun um matsskyldu.

Einnig séu gerðar athugasemdir við rangfærslur varðandi staðsetningu fyrirhugaðs vatnsbóls í tilkynningu framkvæmdaraðila til Skipulagsstofnunar 16. september 2020. Þar segi að í samráði við landeigendur hafi fyrirhuguð staðsetning vatnsbóls verið færð um 500 m frá þeim stað sem gert hafi verið ráð fyrir í aðalskipulagi sveitarfélagsins. Hér sé of mikið gert úr aðkomu landeigenda við val á staðsetningu og séu vegalengdir beinlínis rangar og í ósamræmi við tillögu að deiliskipulagi um nýtt vatnsból frá nóvember 2019. Hið rétta sé að samhliða vinnu við deiliskipulag fyrir nýtt vatnsból hafi verið gerð breyting á aðalskipulagi sem hafi meðal annars falist í því að staðsetning á fyrirhuguðu vatnsbóli hafi verið flutt um 1,5 km til suðvesturs frá þeim stað sem gert hafi verið ráð fyrir í gildandi aðalskipulagi. Með eðlilegri árvekni hefði Skipulagsstofnun átt að koma auga á þetta misræmi og rannsaka í samræmi við hlutverk sitt,

meðal annars með því að óska eftir afstöðu landeigenda eins og stofnuninni hafi borið skylda til. Hvorki kærendur né aðrir landeigendur hafi gert athugasemd við fyrri staðsetningu vatnsbóls í aðalskipulagi heldur hafi HS Veitur, samkvæmt tillögu ÍSOR, óskað eftir þessum flutningi vatnsbólsins milli svæða með bréfi til sveitarfélagsins, dags. 16. október 2017. Kærendur hafi þó gert tillögu að lítilsháttar tilfærslu innan þess svæðis sem ÍSOR hafi lagt til.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Af hálfu Skipulagsstofnunar kemur fram að framkvæmdir sem tilgreindar séu í flokki B í 1. viðauka laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum skuli háðar slíku mati þegar þær geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Umtalsverð umhverfisáhrif séu skilgreind í staflið p í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 106/2000 sem veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki sé hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum. Við ákvörðun um matsskyldu skuli Skipulagsstofnun fara eftir viðmiðum í 2. viðauka laganna. Upplýsingaöflun stofnunarinnar í aðdraganda ákvörðunar um matsskyldu taki mið af framangreindu. Það sé ekki útilokað að í einhverjum tilvikum geti verið þörf á því að leita upplýsinga hjá landeigendum til að tryggja að mál sé nægilega upplýst til að hægt sé að taka ákvörðun um hvort framkvæmd geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif með hliðsjón af viðmiðum í 2. viðauka laga nr. 106/2000. Í því tilviki sem hér um ræði hafi Skipulagsstofnun ekki talið þörf á því.

Ákvörðun um matsskyldu feli ekki í sér ráðstöfun á eignarréttindum. Með það í huga sé landeigendum almennt ekki gefið færí á að veita umsögn áður en stofnunin taki ákvörðun um hvort framkvæmd skuli háð mati. Þá sé í 11. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum ekki gerð krafa um að gögn um eignarhald á landi, sem framkvæmd snerti, skuli fylgja tilkynningu framkvæmdarinnar. Hins vegar geti það átt við, eftir eðli máls, að gefa landeigendum kost á að tjá sig áður en ákvörðun sé tekin. Um það atriði sé fjallað í tölvupósti Skipulagsstofnunar til eins kærenda 11. desember 2020. Stofnunin hafi hvorki brotið gegn rannsóknar- og andmælareglu stjórnsýsluréttarins né virt að vettugi 72. gr. stjórnskráinnar. Eins og fram komi í umræddum tölvupósti hafi legið fyrir nægilegar eða fullnægjandi upplýsingar um málið. Að virtu efni þeirra gagna sem vitnað sé til í póstinum hafi stofnunin ekki talið tilefni til að leita umsagnar landeigenda áður en tekin hafi verið ákvörðun í málinu. Í tölvupóstinum segi enn fremur að umsögn kærandans hefði ekki breytt niðurstöðu ákvörðunarinnar, hefði hún komið fram, í ljósi þeirra gagna sem stofnunin hefði haft undir höndum. Með þetta í huga hafi stofnuninni ekki verið skylt að gefa landeigendum kost á að tjá sig á grundvelli 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 og 13. gr. stjórnsýslulaga. Skilyrðið í niðurlagi 13. gr. um að „slíkt sé augljóslega óþarf“ hafi verið uppfyllt.

Í málinu hafi legið fyrir skýrsla ÍSOR sem hafi það hlutverk að vinna að verkefnum og rannsóknum á sviði náttúrufars, orkumála og annarra auðlindamála. Með hliðsjón af þessu hlutverki verði að ætla að afstaða stofnunarinnar hafi mikið vægi. Verði ekki séð að sjónarmið landeigenda eða sérfræðinga þeirra geti vegið þyngra en álit sérfræðinga hjá ÍSOR. Þetta verði að hafa í huga við mat á því hvort veita hefði átt landeigendum umsagnarrétt eða rétt til að sjá sig áður en Skipulagsstofnun hafi tekið hina kærðu ákvörðun.

Á bls. 6 í hinni kærðu ákvörðun sé að finna skilmerkilega umfjöllun um verndargildi svæðisins sem framkvæmdin sé fyrirhuguð á. Umfjöllunin beri með skýrum hætti með sér að stofnunin hafi litið til þeirrar verndar sem sé á svæðinu. Þar komi m.a. fram að rask verði á Þráinsskjaldarhrauni sem njóti verndar skv. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Það verði þó að mestu á svæði sem þegar hafi verið raskað og séu áhrifin staðbundin. Þá sé vikið að því að vatnsból, brunnsvæði og hluti grannsvæðis sé á svæði sem sé á náttúruminjaskrá. Þá njóti

sama svæði einnig hverfisverndar í aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga. Skilmálar hverfisverndar séu að stefnt skuli að friðlýsingu svæðisins sem fólkvangs. Loks sé fyrirhugað framkvæmdasvæði innan fjarsvæðis núverandi vatnsbóls í Vogavík.

Athugasemdir kærenda við breytingu á aðalskipulaginu hafi ekki ráðið úrslitum eða haft verulega þýðingu heldur önnur þau gögn sem nefnd séu í áðurgreindum tölvupósti frá 11. desember 2020.

Í tilkynningu framkvæmdaraðila sé vikið að því að staðsetning vatnsbólsins og afmörkun vendarsvæða umhverfis vatnsbólið hafi verið unnin í samráði við landeigendur á svæðinu og ÍSOR og hafi fyrirhuguð staðsetning vatnsbólsins verið færð um 500 m frá þeim stað sem gert hafi verið ráð fyrir í aðalskipulagi. Telji þeir þörf á því geti kærendor og aðrir landeigendur komið sjónarmiðum sínum, sem varði umhverfisáhrif framkvæmda við vatnsbólið, á framfæri við leyfisveitendur áður en þeir veiti framkvæmda-, byggingar-, starfs- og nýtingarleyfi.

Í umsögn Umhverfisstofnunar frá 9. október 2020 sé vikið að valkostum sem lúti að lagningu vegar og stofnlagnar. Telji stofnunin að í tilkynningu hefði átt að fjalla um valkostagreiningu sem fram hafi farið um staðsetningu borholu. Framkvæmdaraðili, sem sé Sveitarfélagið Vogar, hafi svarað þessari umsögn með bréfi, dags. 23. október 2020. Þar komi fram að það hafi varla verið raunhæft að bera fyrirhugaða staðsetningu vatnsbólsins saman við kosti sem í raun komi ekki til greina. Skipulagsstofnun leggi áherslu á að í tilkynningarskylduferli, sem matsskylduákvörðun sé hluti af og mælt sé fyrir um í lögum nr. 106/2000 og reglugerð nr. 660/2015, sé ekki gerð krafa um að greining á valkostum og samanburður á áhrifum þeirra á umhverfið farið fram. Hins vegar sé slík krafa gerð þegar framkvæmd þurfi að undirgangast mat á umhverfisáhrifum, sbr. 1. mgr. 8. gr. og 3. mgr. 9. gr. laganna.

Skýrsla ÍSOR um könnunarholu á áformuðu vatnsbólasvæði og þörf á vatnsvernd hafi fylgt viðauka 1 með tilkynningu framkvæmdaraðila. Skýrslan sé frá nóvember 2017. Einn af þeim sem hafi unnið skýrsluna hafi einnig gert það minnisblað sem kærendor vís til. Í skýrslunni sé m.a. vitnað til umrædds minnisblaðs og það talið upp í heimildaskrá með skýrslunni. Fái stofnunin því ekki séð að það sé verulegur annmarki á hinni kærðu ákvörðun þótt stofnunin hafi ekki haft umrætt minnisblað undir höndum þegar ákvörðunin hafi verið tekin. Á bls. 3-4 í hinni kærðu ákvörðun sé vikið að rannsókn ÍSOR og þeim svörum framkvæmdaraðila að samkvæmt rannsókninni bendi líkanareikningar Vatnaskila á niðurdráttaráhrifum vatnstöku á svæðinu við Snorrastaðatjarnir til þess að svæðið þoli afar mikið vatnsnám. Í kaflanum um eðli framkvæmdar lýsi Skipulagsstofnun þeirri afstöðu sinni, með hliðsjón af fyrirliggjandi rannsóknum, að litlar líkur séu á að vinnsla á 100 l/sek af neysluvatni sé líkleg til að hafa áhrif á grunnvatnsstöðu eða jafnvægi ferskvatnslinsu og jarðsjóar.

Með breytingu á aðalskipulaginu, sem staðfest hafi verið af Skipulagsstofnun 17. desember 2020, hafi staðsetning vatnsbólsins verið flutt um 1,5 km til suðvesturs frá þeim stað þar sem gert væri ráð fyrir að það yrði staðsett samkvæmt gildandi aðalskipulagi. Skipulagsstofnun fái hins vegar ekki séð hvernig rangfærla sem varði vegalengdir eða að of mikið sé gert úr aðkomu landeigenda geti leitt til þess að matsskylduákvörðun sé haldin verulegum annmörkum. Stofnunin hafi tekið afstöðu til matsskyldu þeirrar framkvæmdar sem framkvæmdaraðili hafi lagt fram. Í ákvörðun Skipulagsstofnunar hafi komið fram að áformuð grunnvatnsvinnsla væri ekki í samræmi við þágildandi aðalskipulag. Nákvæm staðsetning samkvæmt þágildandi aðalskipulagi hefði hins vegar ekki þýðingu varðandi möguleg umhverfisáhrif tilkynntar staðsetningar.

Athugasemdir framkvæmdaraðila: Af hálfu Sveitarfélagsins Voga sem framkvæmdaraðila er tekið undir sjónarmið Skipulagsstofnunar. Ekki hafi verið nauðsynlegt að leita umsagnar kærenda sérstaklega áður en ákvörðun um matsskyldu hafi verið tekin. Málið hafi verið að fullu upplýst þegar Skipulagsstofnun hafi tekið hina kærðu ákvörðun. Ekki hafi verið ágreiningur um staðsetningu vatnsbólsins, hvorki við kærendur né aðra.

Sjónarmið landeigenda hafi legið skýrt fyrir í málinu, eins og fram komi í athugasemnum Skipulagsstofnunar. Í fylgiskjali nr. 5 með kæru komi til að mynda skýrt fram á bls. 2 að landeigendur, þ.m.t. kærendur, geri ekki athugasemd við umrædda staðsetningu vatnsbólsins: „Undirritaðir aðilar eru fylgjandi því, að vatnsbólið verði fært á þann stað, sem fyrirhugaður er. Teljum við það öruggari staðsetningu til framtíðar heldur en áður fyrirhugað vatnsból, svo að ekki sé talað um núverandi vatnsból.“ Kærendur hafi ekki lagt fram nein gögn eða gert grein fyrir viðbótar sjónarmiðum eða málsástæðum sem hafi einhverja efnislega þýðingu og hefðu getað haft áhrif á niðurstöðu Skipulagsstofnunar í málinu.

Vatnsbólið hafi að beiðni landeigenda sjálfra, þ.m.t. kærendum, verið fært á núverandi stað frá þeim stað sem aðalskipulagið hafi áður gert ráð fyrir. Af einhverjum ástæðum virðist kærendur nú halda því fram að færslan hafi verið gerð að beiðni HS veitna. Vissulega sé rétt að formleg beiðni um færslu vatnsbólsins hafi komið frá HS veitum. Ástæða þess að HS veitur hafi óskað eftir því hafi hins vegar verið beiðni landeigenda. Landeigendur hafi óskað eftir því að vatnsbólið yrði fært til að koma ekki í veg fyrir uppbyggingu á þeim stað sem aðalskipulag hafi áður gert ráð fyrir að vatnsbólið yrði. Megi m.a. vísa um þetta til umfjöllunar í tölvupósti lögmanns eigenda frá 14. ágúst 2017 þar sem segi m.a.: „Við erum samþykk því, að HS veitur fái leyfi til þess að bora rannsóknarholu á þeim stað, sem farið er fram á (borstað samkvæmt tillögu landeigenda, sbr. minnisblað ÍSOR 12. júlí 2017).“

Enginn ágreiningur hafi verið við kærendur eða aðra landeigendur um staðsetningu vatnsbólsins eða vatnstökuna sem slíka eftir að því hafi verið fundinn nýr staður. Ágreiningurinn hafi annars vegar snúið að því hvort sveitarfélagið gæti eignast landið eða hvort það yrði leigt og hins vegar um verð fyrir landið og réttindin, sbr. t.d. svarpóst lögmanns sameigenda sveitarfélagsins að því landi sem um ræði frá 17. desember 2019. Þetta sé að auki staðfest í síðustu málsgrein í III. kafla bréfs nefndra aðila, þ.m.t. kærenda, frá 4. nóvember 2020 til Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins vegna beiðni sveitarfélagsins um heimild til eignarnáms, en þar segi: „Áherslu ber að leggja á það að eignarnámsþolar hafa ekki lagst gegn áformum eignarnema um nýtt vatnsból sem slíkum. Ágreiningur aðila helgast alfarið af því að eignarnemi telur eignarnámsþola ekki eiga rétt til sanngjarns endurgjalds fyrir nýtingu auðlindar í þeirra eigu. Engar eðlilegar samningaviðræður um endurgjald fyrir þessa auðlind hafi farið fram milli aðila, hvað þá að slíkar samningaviðræður hafi verið fullreyndar. Þegar því er haldið fram af hálfu eignarnema er í reynd átt við það að eignarnemi telji sig ekki þurfa að eiga í neinum raunverulegum viðræðum við eignarnámsþola þar sem farið sé bil beggja.“

Þá hafi Skipulagsstofnun ekki virt að vettugi réttindi kærenda sem varin séu af eignarréttarákvæði stjórnarskráinnar enda felist ekki í ákvörðun stofnunarinnar nein skerðing á réttindum kærenda, eða eftir atvikum annarra landeigenda. Engin takmörkun á rétti til nýtingar eða afsal á eignarréttindum felist í hinni kærðu ákvörðun. Þá felist ekki í henni nein heimild til framkvæmda og/eða nýtingar en slíkar ákvarðanir krefjist sérstakra stjórnvaldsákvvarðana sem séu eftir atvikum kæranlegar. Í ákvörðuninni felist eingöngu að ekki þurfi að fara í sérstakt mat á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdarinnar. Ákvörðunin lúti því að almannahagsmunum m.t.t. sjónarmiða um vernd umhverfisins, en ekki að einstaklingshagsmunum kærenda. Engu

breyti því fyrir lögmaði ákvörðunarinnar hvort leitað hafi verið eftir sjónarmiðum landeigenda enda varði ákvörðunin ekki lögvarða hagsmuna kærenda beint.

Í 4. kafla ákvörðunar Skipulagsstofnunar sé gerð grein fyrir athugasemdum einstakra umsagnaraðila, m.a. Umhverfisstofnunar vegna staðsetningar á borholum. Eins og gerð sé grein fyrir í hinni kærðu ákvörðun hafi verið leitað eftir frekari upplýsingum frá sveitarfélaginu um tilgang framkvæmdarinnar og upplýsinga um staðsetningarkosti. Þegar staðsetning vatnsbólsins á aðalskipulagsupprætti hafi verið valin hafi ekki legið fyrir rannsóknir á grunnvatni til grundvallar staðsetningunni. Ákveðið hafi verið að fára vatnsbólið að teknu tilliti til beiðni sameigenda landsins, þ.m.t. kærenda. Ný staðsetning hafi að auki verið talin ákjósanlegri en fyrri staðsetning þar sem hún hafi verið fjær Reykjanesbraut og eðli máls fylgi því minni hætta á mengun. Þá liggi fyrir að núverandi staðsetning hafi síður í för með sér röskun á ósnortnu hrauni, enda sé hún á svæði sem hafi þegar verið raskað. Fyrri staðsetning hafi hins vegar verið á svæði sem lítt eða ekkert hafi verið raskað. Ný staðsetning hafi því dregið úr áhrifum á óraskað hraun.

Við mat Skipulagsstofnunar hafi verið vísað til þess að þrátt fyrir að svæðið njóti verndar 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd muni rask sem fylgi framkvæmdinni vera að mestu á svæði sem þegar hafi verið raskað og áhrifin verði staðbundin. Þá hafi sérstaklega verið tekið fram að vegna mikilvægis Snorrastaðatjarna sem viðkomustaðar farfugla væri mikilvægt að framkvæmdir fáru fram utan þess tíma sem farfuglar héldu til á svæðinu og að ákvæði þess efnis yrðu sett í framkvæmdaleyfi. Þá vilji sveitarfélagið benda á að sjónarmiða um vernd hrauns o.fl. hafi verið aflað í málínu með umsögnum þar til bærra aðila, s.s. Náttúrufræðistofnunar og Umhverfisstofnunar, auk þess sem Skipulagsstofnun hafi gætt að því sjálfstætt. Málið hafi því verið að fullu upplýst að þessu leyti þegar hin kærða ákvörðun hafi verið tekin.

Engu máli skipti að vinnuskjal sem aflað hafi verið frá ÍSOR á fyrri stigum málsins hafi ekki legið fyrir, enda hafi verið um að ræða vinnugagn sem aflað hafi verið á fyrri stigum. Hafi kærendur ekki bent á hvaða þýðingu það hafi við málið að það hafi ekki legið fyrir. Þá hafi rangar tilvísanir til vegalengda eða fjarlægða milli hins nýja vatnsbóls og eldri staðsetningar vatnsbóls í gögnum málsins enga þýðingu varðandi hina kærðu ákvörðun.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Skipulagsstofnunar að fyrirhugað vatnsból fyrir Sveitarfélagið Voga, sem jafnframt er framkvæmdaraðili, skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Fyrirhuguð framkvæmd var tilkynnt til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu skv. flokki B, sbr. lið 10.25 í 1. viðauka laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki B skulu háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar, sbr. 1. mgr. 6. gr. nefndra laga. Vinnsla grunnvatns eða íveita vatns í grunnvatn með 300 l/sek meðalrennsli eða meira á ári fellur undir flokk A, sbr. lið 10.24 í 1. viðauka laganna, en vinnsla grunnvatns eða íveita vatns í grunnvatn sem ekki fellur undir flokk A er í flokki B, sbr. lið 10.25. Þegar framkvæmdaraðili hefur tilkynnt Skipulagsstofnun um fyrirhugaða framkvæmd í flokki B, sbr. 2. mgr. nefndrar 6. gr., tekur stofnunin ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð mati á umhverfisáhrifum í samræmi við 3. mgr. lagagreinarinnar.

Í p-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 eru umhverfisáhrif skilgreind sem umtalsverð ef um er að ræða „veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að

fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum“. Í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 segir að við ákvörðun um matsskyldu skuli fara eftir viðmiðum í 2. viðauka við lögini, en þar eru þeir þættir sem líta ber til taldir upp í þremur töluliðum. Varða þeir eðli framkvæmdar, staðsetningu og gerð og eiginleika hugsanlegra áhrifa hennar, sbr. 1.-3. tl. í 2. viðauka. Undir hverjum tölulið er svo talinn upp fjöldi annarra liða sem skipta mismiklu máli vegna þeirrar framkvæmdar sem til skoðunar er hverju sinni. Jafnframt segir í nefndri 3. mgr. 6. gr. að Skipulagsstofnun skuli rökstyðja niðurstöðu sína um matsskyldu með hliðsjón af viðmiðum í 2. viðauka og að ef stofnunin ákveði að framkvæmd sé ekki matsskyld sé henni heimilt að setja fram ábendingar um tilhögun framkvæmdarinnar. Um síðastnefnd atriði, sem skeytt var við lögini með breytingalögum nr. 96/2019, segir í frumvarpi til þeirra laga að með breytingunni sé gerð skyrari krafa um innihald ákvörðunar Skipulagsstofnunar um matsskyldu. Henni beri við rökstuðning niðurstöðu sinnar að horfa til þeirra þátta í 2. viðauka sem skipti mestu máli hvað varðar framkvæmdina. Rökstuðningur eigi baði við um ákvörðun um að framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum og ákvörðun um að framkvæmd skuli ekki háð slíku mati. Skipulagsstofnun skuli byggja ákvörðun sína um matsskyldu á upplýsingum frá framkvæmdaraðila, en sé einnig heimilt að byggja ákvörðun sína á öðrum gögnum. Þar undir gætu til dæmis fallið forþófanir eða mat á umhverfisáhrifum sem fram hafi farið á grundvelli annarra laga og ábendingar sem henni berist frá öðrum, til dæmis stofnunum og almenningi.

Svo sem lýst er í málavöxtum leitaði Skipulagsstofnun umsagna Umhverfisstofnunar, Orkustofnunar, Náttúrufræðistofnunar, Heilbrigðiseftirliti Suðurnesja, Vegagerðarinnar, Minjastofnunar og Sveitarfélagsins Voga við meðferð málsins og gafst framkvæmdaraðila tækifæri til andsvara. Enginn umsagnaraðila taldi framkvæmdina háða mati á umhverfisáhrifum. Í umsögn Umhverfisstofnunar kom þó fram að mikilvægt væri að frágangur svæðis yrði á þann hátt að ummerki framkvæmdar yrðu sem minnst að þeim loknum. Við uppgreðslu á svæðum eftir rask minnti stofnunin á mikilvægi þess að nýta staðargróður. Ekki hefði komið skýrt fram í greinargerð framkvæmdaraðila hvert markmið vatnstökunnar væri og að ríkir almannhagsmunir þyrftu að liggja til grundvallar ætti að raska Þráinsskjaldarhrauni sem nytí verndar samkvæmt 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Þá kom fram í umsögn Umhverfisstofnunar að vakta ætti áhrif framkvæmdar á vatnstöðu og fuglalíf Snorristaðatjarna, auk þess sem bæta mætti umfjöllun um valkosti og skýra betur frá fyrirhuguðu samráði við stofnunina um framkvæmdir. Yrði tekið mið af ábendingum stofnunarinnar, þ.m.t. ábendingum um vöktun auk frágangs á röskuðu svæði, í ákvörðunum um matsskyldu og leyfi til framkvæmdar, teldi stofnunin áformaða framkvæmd ekki líklega til að hafa í för með sér umtalsferð umhverfisáhrif. Í frekari upplýsingum framkvæmdaraðila kom fram að tilgangurinn væri að tryggja íbúum Sveitarfélagsins Voga aðgang að heilnæmu og öruggu neysluvatni. Núverandi vatnsból hefði frá upphafi verið fyrirhugað til bráðabirgða, enda lægi Reykjanesbrautin um grannsvæði vatnsverndar fyrir núverandi vatnsból og því væri fyrir hendi hætta á að neysluvatnið mengaðist. Þá teldi framkvæmdaraðili varla raunhæft að bera fyrirhugaða staðsetningu vatnsbólsins saman við kosti sem í raun komi ekki til greina.

Hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar skiptist í nokkra kafla. Fyrirhugaðri framkvæmd er lýst, þ.e. áformum framkvæmdaraðila um vatnsból um 800 m sunnan Reykjanesbrautar sem feli í sér borun tveggja borhola, byggingu dæluhúss, lagningu allt að 750 m langs þjónustuvegar og lagningu stofnæðar vatnsveitu. Fjallað er um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar eins og þeim var lýst í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila og umsögnum umsagnaraðila hvað varðar áhrif á jarðmyndanir og gróður, grunnvatn, ásýnd og landslag, svo og á menningarminjar. Þá er vikið að skipulagi á svæðinu og leyfum sem framkvæmdin er háð. Í niðurstöðukafla sínum fjallar stofnunin um eðli framkvæmdarinnar og staðsetningu, auk gerðar og eiginleika hugsanlegra áhrifa hennar.

Tiltekur Skipulagsstofnun að við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum skuli taka mið af eðli framkvæmdar, svo sem stærð og umfangi framkvæmdar og nýtingu náttúruauðlinda, sbr. 1. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000. Með hliðsjón af fyrirriggjandi rannsóknum taldi Skipulagsstofnun litlar líkur á að áætluð vinnsla 100 l/sek af neysluvatni væri líkleg til að hafa áhrif á grunnvatnsstöðu eða jafnvægi ferskvatnslinsu og jarðsjóar. Þær rannsóknir sem fyrir lágu helst um þetta efni eru skýrsla ÍSOR frá nóvember 2017 sem fylgdi tilkynningu framkvæmdaraðila og minnisblað verkfræðistofunnar Vatnaskila frá 2015, en til þess er jafnframt vísað í nefndri skýrslu ÍSOR. Í minnisblaðinu kemur fram að líkanareikningar hafi verið framkvæmdir vegna áhrifa mismunandi mikillar vatnstöku, þ.e. 25 l/sek, 50 l/sek og 100 l/sek á tveimur stöðum. Gáfu niðurstöður líkanareikninga til kynna að nokkuð öflugur grunnvatnsstraumur rynni um fyrirhugaða vatnstökustaði á leið til sjávar í Vogavík. Mest reiknaði niðurdráttur í öllum tilfellum væri innan við 2 cm. Voru niðurstöður líkanareikninganna sýndar á myndum sem sýndi reiknaða dreifingu mengunarefnis frá Reykjaneshraun og Snorrastaðatjörnum. Skýrsla ÍSOR lýtur að borun könnunarholu á áformuðu vatnsbólasvæði og þörf á vatnsvernd og í skýrslunni er könnunarholan merkt inn á eina af myndum Vatnaskila. Könnunarholan er nokkuð sunnan annarrar þeirra staðsetningar sem minnisblað Vatnaskila laut að, fjær Reykjaneshraun en nær Snorrastaðatjörnum. Leiddu rannsóknir ÍSOR í ljós að niðurdráttur yrði hverfandi lítill en að breyting á seltuskilum gæti orðið umtalsverð. Líklega yrði þó haegt að afla ferskvatns fyrir Voga vandræðalaust. Lagði ÍSOR til brunnsvæði yrði afmarkað rúmt auk þess sem afmarkað yrði sérstakt svæði með aukna grannsvæðisvernd þar sem Snorrastaðatjarnir og nánasta umhverfi þeirra væri viðkvæmasti hluti svæðisins gagnvart yfirborðsvatnsmengun. Eru þessar og aðrar niðurstöður ÍSOR í skýrslunni mjög í samræmi við það sem áður hafði komið fram í minnisblaði stofnunarinnar, dags. 16. október 2017. Verður ekki séð að neinu skipti að nefnt minnisblað hafi ekki legið fyrir Skipulagsstofnun, en höfundur þess er jafnframt meðhöfundur skýrslu þeirrar sem fylgdi tilkynningu framkvæmdaraðila og lá fyrir stofnuninni.

Jafnframt er tiltekið í hinni kærðu ákvörðun að taka skuli mið af staðsetningu framkvæmdar, svo sem verndarákvæðum, einkum svæða sem njóta verndar skv. lögum um náttúruvernd, vegna fornleifa eða alþjóðlegra viðmiða. Einnig beri að líta til álagsþols náttúrunnar, einkum með tilliti til votlendissvæða, sérstæðra jarðmyndana og landslagsheilda, sbr. 2. tl. 2. viðauka laganna. Fyrirhugað vatnsból er innan svæðis nr. 109 á náttúrumínaskrá, Seltjörn, Snorrastaðatjarnir og hluti Hrafagnjár, m.a. vegna gróskumikils gróðurs í Snorrastaðatjörnum, og sem mikilvægur áningastaður farfugla að vori og hausti. Svæðið fellur jafnframt undir hverfisvernd samkvæmt aðalskipulagi. Telur Skipulagsstofnun mikilvægt að framkvæmdir fari fram utan þess tíma sem farfuglar haldi til við Snorrastaðatjarnir og að í framkvæmdaleyfi verði sett ákvæði þess efnis. Þá skuli setja í deiliskipulag skilyrði um hönnun, efnis- og litarval sem tryggi að áhrifum á ásýnd verði haldið í lágmarki. Nýtti stofnunin sér þannig þann möguleika skv. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 að setja fram ábendingar um tilhögun framkvæmdarinnar.

Loks tekur Skipulagsstofnun fram í niðurstöðu sinni að skoða skuli áhrif framkvæmdarinnar í ljósi eiginleika hugsanlegra áhrifa einkum með tilliti til umfangs, eðlis, styrks og fjölbreytileika áhrifa, hverjar líkur séu á áhrifum, tímalengdar, tíðni og afturkræfni áhrifa, samlegðarráhrifa með áhrifum annarra framkvæmda og möguleika á að draga úr áhrifum, sbr. 3. tl. 2. viðauka laganna. Að mati Skipulagsstofnunar kalla þeir þættir sem falla undir eiginleika hugsanlegra áhrifa framkvæmdarinnar ekki á að hún undirgangist mat á umhverfisáhrifum. Umhverfisáhrifin felist fyrst og fremst í áhrifum á jarðminjar. Rask verði á Þráinsskjaldarhrauni sem njóti sérstakrar verndar á grundvelli 61. gr. laga um náttúruvernd. Áhrifin verði varanleg

og óafturkræf, en bundin við afmarkað svæði sem þegar hafi verið raskað að hluta. Þá sé hægt að draga verulega úr neikvæðum áhrifum með vönduðum frágangi.

Löggjafinn hefur ákveðið að metið verði hverju sinni hvort vinnsla grunnvatns undir 300 l/sek sé líkleg til að valda svo umtalsverðum áhrifum að mat á umhverfisáhrifum þurfi að fara fram. Að áliti úrskurðarnefndarinnar er ákvörðun Skipulagsstofnunar studd haldbærum rökum um að svo hátti ekki til um fyrirhugaða vinnslu grunnvatns, enda er hún tölувert frá því tölulega viðmiði sem tiltekið er í tl. 10.24 í 1. viðauka við lög nr. 106/2000. Við undirbúning ákvörðunar sinnar lagði Skipulagsstofnunin viðhlítandi mat á þá þætti sem máli skiptu og vörðuðu það hvort umtalsverð umhverfisáhrif hlytust af framkvæmdinni, svo sem hún var kynnt. Við það mat var og tekið tillit til viðeigandi viðmiða 2. viðauka nefndra laga. Stofnunin aflaði umsagna sem hluta af rannsókn málsins á grundvelli 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, sbr. og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og lagði sjálfstætt mat á það hvort framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum að rannsökuðu máli.

Samkvæmt áðurnefndri 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 skal Skipulagsstofnun leita álits leyfisveitanda, framkvæmdaraðila og annarra eftir eðli máls hverju sinni áður en ákvörðun um matsskyldu er tekin. Ekki er þannig gert að skilyrði að álits landeigenda sé leitað áður en ákvörðun er tekin heldur er það Skipulagsstofnunar að meta hverju sinni eftir eðli málsins hvort ástæða sé til þess. Verður í því sambandi að líta til rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga og 13. gr. sömu laga um andmælarétt aðila máls. Í máli þessu liggur fyrir að Skipulagsstofnun taldi ekki nauðsynlegt að afla álits landeigenda þar sem málið hefði verið fullrannsakað og að umsögn kærenda hefði engu breytt og þar með augljóslega verið óþarf að afla álits þeirra, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga. Stofnunin hefur að auki bent á að hin kærða ákvörðun felur ekki í sér heimild til framkvæmda, til þess þurfi að koma aðrar leyfisveitingar, t.a.m. framkvæmdaleyfi.

Meðal markmiða laga nr. 106/2000 er að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar, svo og að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða, sbr. b- og c-lið 1. gr. laganna. Almennt verður að líta svo á að landeigendur séu meðal þeirra sem best þekki staðhætti í landi sínu og láti sig varða þær framkvæmdir sem þar eru fyrirhugaðar. Ljóst er af gögnum málsins að vatnsból hefur lengi verið fyrirhugað í því landi sem kærendur eiga að hluta og hafa ýmsar viðræður átt sér stað vegna þessa, t.a.m. vegna ákvarðana í aðalskipulagi, og þeir þannig látið sig málið varða. Málsmeðferð vegna ákvörðunar um matsskyldu snýr þó fyrst og fremst að því að upplýsa hvort af framkvæmd verði svo umtalsverð umhverfisáhrif að koma þurfi til mats á umhverfisáhrifum. Eins og áður er rakið þykir upplýst að svo sé ekki og liggja því til grundvallar margvísleg gögn um staðhætti og þau áhrif sem fyrirhuguð vatnstaka er helst líkleg til að hafa. Eins og atvikum er hér sérstaklega háttáð og að teknu tilliti til þess meginmarkmiðs að upplýsa um áhrif framkvæmdarinnar á umhverfið er því ekki hægt að telja það ágalla að sjónarmiða landeigenda hafi ekki verið leitað sérstaklega af hálfu Skipulagsstofnunar.

Loks er rétt að taka fram að ef framkvæmd er háð mati á umhverfisáhrifum samkvæmt fyrirmælum laga eða vegna þess að niðurstaða Skipulagsstofnunar er á þann veg ber nauðsyn til að fjalla um raunhæfa valkosti vegna þeirrar framkvæmdar. Hins vegar er ekki gerð sú krafa í lögum nr. 106/2000 eða reglugerð nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum að í tilkynningu framkvæmdaraðila eða matsskylduákvörðun sé fjallað um eða tekin afstaða til annarra valkosta en þess sem er lagður fram í tilkynningunni.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið verður kröfu kærenda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kærenda um að felld verði úr gildi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 9. nóvember 2020 um að nýtt vatnsból fyrir þéttbýlið Voga á Vatnsleysuströnd skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Sæmundsson (sign)